

97-84193-20

Salomon, Ernst

Die parlamentarische  
oeffentlichkeit nach...

Greifswald

1915

97-84193-20

MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES  
PRESERVATION DIVISION

**BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET**

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD

3  
Box 39 Salomon, Ernst.  
Die parlamentarische oeffentlichkeit nach preus-  
sischem und deutschem staatsrecht. Greifswald,  
Abel, 1915.  
71 p. 23 cm.  
Thesis, Greifswald.

ONLY ED

RESTRICTIONS ON USE: Reproductions may not be made without permission from Columbia University Libraries.

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm

REDUCTION RATIO: 11:1

IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 9-17-97

INITIALS: PB

TRACKING # : 27915

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

EXORANS, OCT 3 1922

# Die parlamentarische Oeffentlichkeit.

Nach preussischem und deutschem Staatsrecht.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Juristischen Doktorwürde

der Hohen Juristischen Fakultät

der Königlichen Universität Greifswald

vorgelegt

von

**Ernst Salomon.**



Greifswald 1915. Druck von Julius Abel.

## Inhalt.

	Seite
Einleitung . . . . .	9
I. Teil:	
Die historische Entwicklung der parlamentarischen Öffentlichkeit . . . . .	11
II. Teil:	
Die parlamentarische Öffentlichkeit nach herrschendem Recht . . . . .	37
III. Teil:	
Die juristische Natur der parlamentarischen Öffent- lichkeit . . . . .	52
IV. Teil:	
Reformbestrebungen . . . . .	59

## Literatur.

- A n s c h ü t z, Die Verfassungsurkunde für den preussischen Staat, 2 Bde., Berlin 1912.
- A r e t i n - N o t t e d, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, 2 Bde., 1828.
- v. B a r t, Die Medefreiheit der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen mit besonderer Beziehung auf Preußen, Leipzig 1868.
- v. B a r t, Gesetz und Schuld im Strafrecht Bd. 1, 1906.
- B e n z e n b e r g, Die Verwaltung des Staatskanzlers Fürsten v. Hardenberg, Leipzig 1821.
- B i n d i n g, Handbuch des Strafrechts Bd. 1, Leipzig 1885.
- B i n d i n g, Die Privilegien der Strafsüßigkeit, 1885.
- B o r n h a f, Preussisches Staatsrecht Bd. 1 1911, in Breslau.
- C u s h i n g, Manual of Parliamentary Practice, Newyork 1905.
- F i n g e r, Das Strafrecht in den Kompendien des österröichischen Rechtes Bd. 1, Berlin 1894.
- F i s c h e l, Die Verfassung Englands, 2. Aufl., Berlin 1864.
- F l e i s c h m a n n, Der Ausschluß der Öffentlichkeit bei den Verhandlungen des Reichstages, Deutsche Juristenzeitung 5. Jhrg. 1900 S. 157.
- F o l d e r t s, Die Verfassungswidrigkeit des § 36 der revidierten Geschäftsordnung des Reichstages, 1894.
- F r e u n d, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen 1911.
- F u l d, Die Straffreiheit wahrheitsgetreuer Reichstagsberichte, in den Annalen des Deutschen Reichs, 1887.
- G e r a u, In der Zeitschrift für Zivilrecht und Prozeß, N. F., 1. Band, 1845.
- G n e i s t, Das englische Parlament, Berlin 1886.
- G n e i s t, Englische Verfassungsgegeschichte, Berlin 1882.
- S ä b e r l i n, Handbuch des deutschen Staatsrechts, 2 Bde., Berlin 1797.

- Satjchel, Englisches Staatsrecht, im Handbuch des öffentl. Rechts, Tübingen 1905.
- Seinze, Die Strafflosigkeit parlamentarischer Rechtsverletzungen und die Aufgabe der Reichsgesetzgebung, Stuttgart 1879.
- Sermann, Im Archiv des Kriminalrechts. N. F. 1853: über die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder der Ständevers.
- Subrich, Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin, Berlin 1899.
- Subrich, Die Immunität der parlamentarischen Verichterstattung in den Annalen des Deutschen Reichs, 1897.
- v. Nibling, Die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten und der Säus gegen Mißbrauch derselben, 2. Aufl., Wien 1855.
- Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Aufl., 4 Bde., Tübingen und Leipzig 1901; 2 Bde., Freiburg 1888.
- Lebon, Das Verfassungsrecht der französischen Republik, Tübingen 1909.
- v. Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 12., 13. Aufl., Berlin 1903.
- v. Liszt, Das deutsche Reichsrecht, Berlin und Leipzig 1880.
- v. Matuschka, Graf, Die parlamentarische Redefreiheit und Zeugenpflicht, Diss., Leipzig 1910.
- May, Die Verfassungsgeschichte Englands seit der Thronbesteigung George III. 1760—1860, übersetzt von Eppenheim, Leipzig 1862—63, Bd. 1, 2.
- May, Das englische Parlament und sein Verfahren, übersetzt von Eppenheim, Leipzig 1888, dritte vermehrte Auflage.
- Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1899.
- v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik; 1. Bd.: Staatsrecht und Völkerrecht, Tübingen 1860.
- Möser, Von der teutschen Reichs-Stände-Landen, Frankfurt und Leipzig 1769.
- Müller, Die Immunität der parlamentarischen Verichterstattung, Diss., Berlin 1906.
- Elshausen, Kommentar zum Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 7. Aufl., Berlin 1905.
- Pfeiffer, Geschichte der landständischen Verfassung in Kurhessen, 1834.
- Poelitz, Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit, 5 Bde., Leipzig 1847.
- Poelitz, Die Verfassungen des teutschen Staatenbundes seit dem Jahre 1789 bis an die neueste Zeit, Leipzig 1847.
- Pierre, Organisations des pouvoirs publics, Paris 1880.

- Poudra et Pierre, Traité pratique de droit parlementaire, Paris-Verfailes 1879 und Supplement 1879—1880.
- Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, Leipzig 1905.
- Reichsgericht: Entscheidungen in Strafsachen, Leipzig I S. 19, XI S. 32, XVIII S. 207.
- v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Leipzig 1876.
- v. Rönne, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, 4. Aufl., Leipzig 1881.
- v. Rönne, Verfassung des Deutschen Reiches, 8. Aufl., Berlin 1899.
- Schleiden, Die Disziplinar- und Straf Gewalt parlamentarischer Versammlungen über ihre Mitglieder, Berlin 1879.
- Schliephake, Die Verantwortungs-freiheit der parlamentarischen Verichterstattung usw., Dissert. Göttingen 1908.
- Schließ, Die Verfassung der Nordamerikanischen Union, Leipzig 1880.
- Schulze, Deutsches Staatsrecht, Lehrbuch, 1. Buch: Das deutsche Landesstaatsrecht, Leipzig 1881.
- v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl., 1897.
- Sladecet, über die Immunität der parlamentarischen Reden und der parlamentarischen Verichterstattung in der Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 16. Bd., Berlin 1896.
- Stahl, Friedr. Zul., Philosophie des Rechts, 1837.
- Szaguun, Das Recht der freien Rede in den deutschen Parlamenten, Diss., Berlin 1909.
- Welter, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation, 1844.
- Weiste, Rechtslexikon, Leipzig 1845.
- Zachariae, Die deutschen Verfassungs-gesetze der Gegenwart, Göttingen 1855.
- Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 1833.
- Zachariae, Im Archiv für civilistische Praxis (Jhr. 1834), 17. Band.
- Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Herrenhauses, 1866/67, Sten. Berichte über die Verhandlungen des Norddeutschen Bundes, bezw. des Reichstages, 1867, 1870, 1879, 1907, nebst Anlagen.

## Einleitung.

Unter der parlamentarischen Öffentlichkeit haben wir ein Doppeltes zu verstehen:

1. den freien Zutritt des Volkes zu den Sitzungen des Parlaments<sup>1)</sup>,
2. die rechtliche Freiheit für jedermann, das in den Sitzungen Wahrgenommene der breitesten Öffentlichkeit durch Wort und Schrift bekannt zu geben.

Beide Postulate ergaben sich mit zwingender Notwendigkeit aus dem Prinzipie des Repräsentativsystems, zu dem die Verfassungsrechte aller Staaten Europas im Laufe des letzten Jahrhunderts sich durchgerungen haben. Das Repräsentativsystem beruht, was das europäische Festland belangt, auf der von *Montesquieu* begründeten konstitutionellen Doktrin. Unter Hinweis auf England, dem Mutterlande des Parlaments, wo die parlamentarische Öffentlichkeit, wenn auch nicht *de jure*, so doch *de facto* bereits durchgeführt war, betonte *Montesquieu* im Gegenjage zu der bestehenden absoluten Regierungsform das alleinige Prinzip der Souveränität des Volkes. In seiner bekannten Theorie von der Teilung der Gewalten erachtete er als ausschlaggebende Machtbefugnis die Legislative, deren Ausübung dem Volke nur durch von ihm gewählte Vertreter — Repräsentanten — ermöglicht werden konnte. Das somit von *Montesquieu* aufs neue<sup>2)</sup> zur Geltung gebrachte Repräsentationsprinzip war gedacht als Ersatz für die unmittelbare Ausübung der Souveränität des Volkes.

Aus dem Repräsentativsystem aber entsprang vor allen

1) Auch parlamentarische Öffentlichkeit im engeren und eigentlichen Sinn genannt.

2) „Die germanischen Völker haben (wie *Montesquieu* . . . sagt) in ihren Wäldern das Repräsentativsystem erfunden.“ v. *Arctin* S. 24.

Dingen der Grundjag der parlamentarischen Öffentlichkeit<sup>3)</sup>. Sollten die Abgeordneten wirklich das Volk repräsentieren, dann dürfte das Volk nicht bloß die Resultate erfahren, sondern es mußte auch wissen, wie sich seine einzelnen Vertreter benommen hatten<sup>4)</sup>. Die beständige Wechselwirkung zwischen Volk und Volksvertretung mußte, schon im Hinblick auf eine etwaige Wiederwahl, als die einfache Konsequenz der Repräsentativverfassung bezeichnet werden.

Die einfachste und zugleich naivste Forderung war also, daß man das ganze Volk zur Zuhörerschaft im Parlamente zuließ, und da naturgemäß die Zahl der Zuhörer wegen Raummangels nur beschränkt sein konnte, so ergab sich als weitere Folge die Forderung, die Vorgänge auch außerhalb des Parlaments ohne Einschränkung zur Kenntnis des gesamten Volkes bringen zu dürfen. Und um auch hierfür die notwendigen Garantien zu schaffen, forderte man Freiheit von Verantworungen, Zensuren und Verböten für alles, was im Parlamente gesehen und wahrheitsgetreu verbreitet wurde. „Die Mauern des Saales sollten sich erweitern bis zur Grenze des Staates, ja bis zu jener der zivilisierteren Welt“<sup>5)</sup>. War also die Bedingung der Wahrheits-treue erfüllt, dann konnte zwar nicht überall, aber dann dürfte doch wenigstens „überall gehört werden, was in den öffentlichen Sitzungen einer öffentlichen Behörde gesprochen ward“<sup>6)</sup>.

Die durch die Immunität der Berichterstattung gesicherte parlamentarische Öffentlichkeit ist nach preußischem und deutschem Recht zu gesetzlicher Anerkennung gelangt.

3) Trotz der großen Umwandlungen, die die konstitutionelle Doktrin im Laufe der Zeiten erlebte, sind die Gründe, die die alte Theorie für die Forderung der Öffentlichkeit aufstellte, die gleichen geblieben.

4) Ähnlich Laske, Sten. Ver. S. 440, Reichstagsfs. 29. 3. 1867: „Schreitet ein Mitglied hier aus, ergeht es sich in hochverräterischen Reden, so soll dies auch das ganze Volk wissen, damit das Mitglied gekennzeichnet sei und niemals mehr auf eine Wiederwahl zu rechnen habe.“ Vgl. auch Stahl, Philosophie des Rechts, II, 1837, S. 204.

5) Armin Holted, vgl. Dubrich (Annalen) S. 26.

6) Zacharia, N. S. Archiv für civilt. Frægis (Berg. 1834), 17. Bd. S. 206.

Eine gedrängte Darstellung ihres geschichtlichen Verdeganges, unter Berücksichtigung der Länder, deren Entwicklung für unseren deutschen Rechtszustand von Einfluß gewesen ist, eine umfassende Würdigung ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung, die definitive Stellung des Verfassers schließlich, möge die Aufgabe der vorliegenden Arbeit sein.

### I. Teil.

## Die historische Entwicklung der parlamentarischen Öffentlichkeit.

### England.

Während wir die Entstehungsquelle der parlamentarischen Öffentlichkeit auf dem Festlande erst seit der französischen Revolution zu suchen haben, reicht in England die parlamentarische Öffentlichkeit bereits in das Ende des 13. Jahrhunderts zurück. Aber lange barg sich die Quelle der parlamentarischen Öffentlichkeit in der Verborgenheit des Volksbewußtseins, bis sie den Fels des geschriebenen Gesetzes mit Macht durchbrach. Noch heute ist die parlamentarische Öffentlichkeit in England nicht zur gesetzlichen Anerkennung gelangt. Noch gegenwärtig sind die Sitzungen beider Häuser, der Lords und der Gemeinen, de jure geheim<sup>1)</sup>. Aber im Wege tatsächlicher Übung hat sich der Grundjag der parlamentarischen Öffentlichkeit durchgesetzt, und wenn auch noch englischem Rechte heute noch jedes Parlamentsmitglied jederzeit das Recht hat, das auf den Tribünen sich befindende Publikum „zu bemerken“<sup>2)</sup> und ausschließen zu lassen<sup>3)</sup>, so dürfte doch die

1) Scheiden I, S. 23.

2) Allerdings ist dieses Recht seit dem 7. März 1888 insoweit beschränkt, als nach der Geschäftsordnung des Unterhauses der Sprecher die Versammlung abstimmen und über die Entfernung beschließen lassen muß. (M a n S. 257.) Vgl. den von Bismarck erzählten Fall; Sten. Ver. d. Reichst. 1879 Seite 272, 4. März.

3) Zachariae (im Arch. f. z. R.) S. 180; Fische I S. 422; Scheiden I S. 22.



Sitte, die Zuhörer zu dulden, sich zu einer derartigen alltäglichen Erscheinung herausgebildet haben, daß das Volk sich eine Ausschließung heutzutage nicht mehr grundlos gefallen lassen dürfte, und sich der tatsächliche Zustand — u. E. im Wege derogativen Gewohnheitsrechtes — contra legem zu einem rechtlichen entwickelt haben dürfte. Allerdings will man in England von einem derartigen Gewohnheitsrechte nichts wissen. Das starre Festhalten an dem bestehenden Rechte, eines der typischsten Nationaleigenschaften des Engländers, ist stärker<sup>4)</sup>. Noch am 4. Mai 1875 wurde eine Resolution des Lords Harrington, „daß das Haus über Veröffentlichung von Debatten oder Verhandlungen Beschwerten nicht zulassen werde, außer wenn dergleichen Debatten oder Verhandlungen bei geschlossenen Türen stattgefunden, oder wenn absichtliche Entstellungen vorkommen, oder andere Vergehen mit bezug auf dergleichen Veröffentlichungen begangen werden“ vom Hause ohne weiteres abgelehnt<sup>5)</sup>. Noch heute halten sich Ober- und Unterhaus für durchaus berechtigt, gegen die Berichterstattung, im Falle der Entstellung, oder, wenn es ihnen gut dünkt, unter dem Titel des „Privilegienbruchs“ einzuschreiten<sup>6)</sup>.

Obwohl gesetzliche Bestimmungen, die die Unverantwortlichkeit von parlamentarischen Berichten gewährleisten, in England nicht existieren<sup>7)</sup>, ist in England heute im Wege der tatsächlichen Entwicklung ein Zustand geschaffen, der dem deutschen in seinen wesentlichen Grundzügen gleicht. Man vergleiche einmal den modernen Rechtszustand mit dem früheren Jahrhunderte. Zunächst: die freie Zulassung des Publikums. (Admission of Strangers.)

4) FischeI S. 419: „Veraltete Resolutionen werden mit Eiferjucht festgehalten.“

5) May, Englisches Parlament, S. 92, Anm. 1.

6) May, Das englische Parlament, S. 92.

7) Die einzigen Bestimmungen, aus dem 3. und 4. Regierungsjahre der Königin Victoria, bezweckten nur die Lösung eines Kompetenzkonfliktes zwischen dem Parlament und den ordentlichen Gerichten. (May S. 174—177 A 1.)

Während in der alten Zeit jeder Fremde, der unbezogen zuhörte, verhaftet wurde<sup>8)</sup>, wurden seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts nur noch aus außergewöhnlichen Gründen die Zuhörer ausgeschlossen. Zwar zeigt die Kurve der Entwicklung in den Jahren 1768—1774 ein „Parlament ohne Berichtserstatter“, zwar wiesen sich jedes Jahre später Ober- und Unterhaus gegenseitig die Tür<sup>9)</sup>, zwar haben auch im 19. Jahrhundert noch öfters geheime Sitzungen stattgefunden, aber im großen und ganzen herrscht heute im englischen Parlamentsleben die breiteste Öffentlichkeit<sup>10)</sup>. Die oben erwähnte Bestimmung, daß jedes Parlamentsmitglied noch heute durch die Bemerkung, daß sich Fremde auf der Galerie befinden, die Öffentlichkeit ausschließen kann, ist unseres Wissens im Jahre 1832 zum letzten Male von dem Unterhausmitgliede O'Connell geübt worden, und auch nur, um sich gegen die ständigen Entstellungen seiner Reden durch die „Times“ zu schützen<sup>11)</sup>. Wir können also konstatieren, daß, wenn

8) Vgl. Redlich S. 287: Personen, die verheimlich in das Haus gelangten, wurden verhaftet. Zwecks Feststellung von Fremden wurde oft ein Namensaufruf veranstaltet. Die Vorschriften wurden verschärft 1658, 1688, 1689—1713 sogar alljährlich wiederholt. Man vermute in den Einbringlingen wohl staatsgefährliche Katholiken. Als Grund für das Verbot der Drudlequung bezeichnet Hatfield S. 419 die Furcht, daß dem König die Verhandlungen bekannt würden. Der Gegensatz zwischen Krone und Unterhaus im 16. Jahrh. legte den Mitgliedern bei Strafe strengstes Stillschweigen auf.

9) May, Verfassungs-geschichte, S. 340. übrigens war die Zuhörer-schaft der Lords im Unterhause seit jeher gestattet.

10) 1831 ließen die Lords eine Galerie für das Publikum errichten. Nur bei Abstimmungen wurde es — arretiert. Auch dies wurde 1853 im Unterhaus, 1857 im Oberhaus abgelehnt; doch wird (wie May S. 235 sagt) auch heute noch das Publikum bei Abstimmungen aufgefordert, sich von der Schranke zurückzuziehen.

11) Zachariae (im Arch. f. z. R.) S. 180, FischeI S. 421, 22: O'Connell plagte die „Times“ an, weil er sich durch die Art ihrer Berichterstattung dem Haß der Wähler aussetzte. Darauf weigerte sich die „Times“, seine Reden überhaupt zu bringen. Da O'Connell im Unterhaus mit allen seinen Anträgen gegen die „Times“ durchfiel, bemerkte er plötzlich, daß sich Fremde auf der Tribüne befänden. Diese

auch eine positive Norm fehlt, die diesen Zustand geleglich festlegt, dem Publikum tatsächlich heute in England die Tribünen geöffnet sind.

Auch die Freiheit der parlamentarischen Berichterstattung ist jenseits des Kanals ungegeschriebenes Recht; dem formalen Recht nach erkennt man eine Immunität der Berichterstattung über die Verhandlungen des Ober- und Unterhauses nicht an. Noch heute gilt der Beschluß von 1641/42, wonach jeder, welcher Vorgänge des Hauses ohne dessen besondere Erlaubnis als Tagesbericht oder unter sonst einem Namen druckt oder verkauft, als eines schweren Privilegienbruchs schuldig erachtet und demgemäß bestraft werden soll<sup>12)</sup>. Aber auch hier zeigt ein Vergleich mit der guten alten Zeit<sup>13)</sup> den tatsächlichen Rechtszustand: das Emporkommen des englischen Zeitungswesens, das bereits im 18. Jahrhundert ein großer Klüfte stand, bildet den Markstein in der Geschichte der parlamentarischen Öffentlichkeit Englands<sup>14)</sup>. Eine mildere Praxis griff Nlag, und in den periodischen Zeitschriften fanden regelmäßige Berichte statt. Die Mitglieder des Parlaments unterstützten selbst das Handwerk der Berichtersteller. Aber, da diese Berichte einen „Vertrauensbruch“ darstellten, so wurden sie nur unter allerhand Maskierungen und Vorsichtsmaßregeln geduldet. Die Redner wurden nicht mit ihren Namen genannt, sondern sie wurden hinter den Namen bekannter Staatsmänner versteckt. Marc'Anton, Brutus, Caesar usw. mußten als Redner

wurden samt dem „Times“-Reporter aus dem Hause gebracht. (5. Aug. 1833.)

12) Ebenjo Geschäftsordnung der Lords, 27. Febr. 1698; Mah, Englisches Parlament, S. 90.

13) Die Heimlichkeit der Sitzungen wurde aufs strengste befohlen: 31. Juli 1641, 22. Juli 1641, 28. März 1642, 27. Febr. 1698. Auch 1728 und 1738. Jedoch bemerkte Bellam: „Rast sie in Ruhe; sie machen bessere Medien für uns als wir selbst.“

14) Redlich S. 291. Mit dem Verbot der Veröffentlichung vom Jahre 1738 beginnt der Kampf zwischen Unterhaus und Presse, in welchem die Presse trotz des erneuten Verbotes vom Jahre 1762 Siegerin blieb.

veröffentlicht werden, damit sie nicht beanstandet wurden. Das „London Magazine“ brachte die Berichte als „Debates in the political Club“, das „Gentlemans Magazine“ als „Debates of the Senate of Lilliput“<sup>15)</sup>. Selbstverständlich war diese Art der Berichterstattung im höchsten Grade mangelhaft. Die Berichtersteller stellten sich einseitig in den Dienst ihrer jeweiligen Partei und legten nur „den eigenen Rednern allen Witz, alle Gelehrsamkeit, alle guten Gründe in den Mund, während von der anderen Seite nur einfältiges, gemeines, lächerliches Zeug zutage kam“<sup>16)</sup>. Natürlich schritt hiergegen das Parlament wieder ein, aber der Streit, den das Unterhaus 1771 mit dem Drucker Miller wegen unbefugter Veröffentlichung der Parlamentsberichte hatte, war für das Parlament mit derartigen Unannehmlichkeiten und Argernissen verknüpft — u. a. mußte der Lord-Mayor von London in den Tower wandern — daß man sich über die Zeitungsberichte überhaupt nicht mehr kümmerte<sup>17)</sup>. Natürlich konnten diese sich nun frei entwickeln, die Zeitungen brachten die vollen Namen der Redner, eigene Erfindungen blieben fürderhin fort, kurz, die Presse vervollkommnete sich, der heutige Zustand der parlamentarischen Berichterstattung bürgerte sich ein. Theoretisch jedoch wurde strengstens darauf gehalten, daß kein Berichtersteller es wage, sich Notizen zu machen. Obwohl die Überzeugung von der Notwendigkeit der parlamentarischen Öffentlichkeit immer fester einwurzelte, obwohl die Anschauung von der Zweckmäßigkeit der freien Berichterstattung gerade dem praktischen Sinne des Engländers einleuchtete und bis in die Gegenwart immer mächtiger wurde, hat sich bis heute der noch stärkere konservative Geist gegen jeden Versuch, eine gelegliche Festlegung des tatsächlichen Zustandes herbeizuführen, aufs energischste gestraußt<sup>18)</sup>. Obwohl also in England Berichtersteller

15) Fische I S. 420; Mah, Verfassungsgeschichte, S. 345.

16) Sir Walpole 1738.

17) Mah, Verfassungsgeschichte S. 347; Fische I S. 420.

18) v. Bar, S. 16; Die Nichtöffentlichkeit der Verhandlung würde, obgleich sie geleglich gilt, doch als eine der stärksten Angriffe gegen die Verfassung selbst angesehen werden.

zugelassen sind, sogar zu ihrer Bequemlichkeit besondere Tribünen vorgesehen sind<sup>19)</sup>, kann dennoch jederzeit gegen entstellte Parlamentsberichte unter dem Titel des „Privilegienbruches“ vorgegangen werden. Durch das Erfordernis der Gutgläubigkeit und Wahrheitstreue ist es dem Berichterstatter unmöglich, aus unlaunteren Motiven oder in gehässiger Weise, unter dem Deckmantel wahrheitsgetreuer Berichte, Privatpersonen und Bevölkerungsklassen in ihrer Ehre zu verletzen. Da das Parlament selbst schon seit dem Jahre 1641 für sich das Recht in Anspruch nahm, nach eigenem Ermessen Verhandlungsberichte und amtliche Schriftstücke zu veröffentlichen, und da die Unverantwortlichkeit dieser, auf Anordnung des Parlaments gedruckten Berichte gesetzlich festgelegt ist, da andererseits die private Berichterstattung von großer Bedeutung ist, da die Parlamente selbst ihre Verhandlungen nicht sammeln, so finden wir heutzutage als Ergebnis einer langen Entwicklung folgenden tatsächlichen — im Geetze<sup>20)</sup> zum Teil festgelegten, zum Teil zu ihm im Widerspruch stehenden<sup>21)</sup> — Rechtszustand:

Amtliche Berichte sowie deren Kopien sind frei von Verantwortung. Das gleiche gilt von der privaten Berichterstattung, sofern sie wahrheitsgetreu, gutgläubig ist, sich über eine ganze Verhandlung erstreckt, mit einem Worte, wenn sie das Publikum lediglich unterrichten will und nicht „unverkennbar das Gepräge der Böswilligkeit aufweist und mit Behagen den ganzen Schmutz der Verhandlungen im Volke verbreitet.“ (H u b r i c h, Immunität d. parl. Berichterstattung, S. 10.)

19) Frauen mußten in alter Zeit auf dem Dachboden vorknie nehmen und durften durch einen Luftschacht mühsam hinuntersehen. Redlich S. 288.

20) Gesetz 44 und 45 Vict. c. 60: Ohne Böswilligkeit (Malice) und zum allgemeinen Nutzen veröffentlichte, unparteiische und genaue Zeitungsberichte über die Verhandlungen öffentlicher Versammlungen sind privilegiert. Walsh S. 32.)

21) H u b r i c h (Analen S. 10, Anm. 2) macht jedoch darauf aufmerksam, daß diese Bestimmung nicht die Parlamentsberichte der Zeitungen treffen kann. Denn diese Sitzungen sind gesetzlich geheim. —

### Amerika.

In ähnlicher Weise wie in England hat sich die Frage der parlamentarischen Öffentlichkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika entwickelt<sup>22)</sup>, nur mit dem Unterschiede, daß in beiden Ländern zwar eine gesetzliche Bestimmung über die Öffentlichkeit der Verhandlungen fehlt, daß aber in Amerika, im Gegensatz zu England, das Gesetz sich niemals dem Gewohnheitsrechte als Feind entgegengestellt hat. Die freie Zulassung des Publikums und die tatsächliche Tüdung der Berichterstattung stehen nach amerikanischem Geetze — anders als nach englischem — nicht im Gegensatz zum objektiven Recht.

Das zunächst die Zulassung des Publikums zu den Sitzungen des Parlaments anbelangt, so sind bereits seit 1794 alle Verhandlungen des Kongresses öffentlich<sup>23)</sup> und auch in den Geschäftsordnungen der beiden Häuser ist die Zulassung des Publikums ausdrücklich anerkannt. Allerdings ist jedes Haus befugt, falls eine geheime Sitzung notwendig wird, die Zulassung des Publikums auszuschließen, ebenso sind die Sitzungen des Senats dann geheim, wenn er lediglich als Organ der Exekutive handelt.

Die amtlichen Veröffentlichungen des Kongresses sind, auch wenn sie von Dritten publiziert werden, desgleichen die privaten, wahrheitsgetreuen und gutgläubigen Berichte, genau wie in England, frei von jeglicher Verantwortung. Schon der Bundesvertrag vom 4. Oktober 1776 Artikel 14, die Konföderationsakte vom 9. Juli 1778 Artikel 2 und schließlich die Verfassung vom 17. September 1787 Artikel 1 Sekt. 5<sup>24)</sup> legten dem Kongreß

22) „Die amerikanische Praxis ist bekanntlich die englische.“ Staatssekretär Friedberg im Reichstag am 5. 3. 1879, Sten. Ber. S. 200.

23) Zuerst erschloß das Unterhaus den Zuhörern seine Pforten, seit dem 20. Februar 1794 folgte ihm auch der Senat. Schlieff S. 130.

24) Each house shall keep a journal of its proceedings, and from time to time publish the same, excepting such parts as may in their judgement require secrecy; and the yeas and nays of the members of either house on any question shall, at the desire of one fifth of those present, be entered on the journal. Aus der Verfassung.

die Pflicht auf, seine Verhandlungen, soweit ihre Geheimhaltung nicht notwendig war, zur allgemeinen Kenntniss zu bringen.

Es ist also eine interessante Erscheinung in der Entwicklungsgeschichte des amerikanischen Parlaments, daß die weitergehende Forderung der parlamentarischen Öffentlichkeit — die freie Berichterstattung — schon vor der näherliegenden — der Zulassung des Publikums zu den Verhandlungen — erfüllt wurde. Die weitere Forderung ergab sich in Amerika daher nicht aus der näherliegenden, sondern man erfüllte die näherliegende, weil man keinen Grund mehr hatte, sich ihr zu verschließen. In England und Amerika ist also die unparteiische, wahrheitsgetreue, redliche Berichterstattung<sup>25)</sup>, selbst wenn einzelne Personen dadurch objektiv verletzt werden sollten, straf- und zivilrechtlich kraft Gewohnheitsrechtes geschützt.

### Frankreich.

Im Gegensatz zu England und Amerika ist in sämtlichen europäischen, festländischen Staaten die parlamentarische Öffentlichkeit nicht gebildet, sondern gesetzlich gestiftet.

Obwohl die Fahne der parlamentarischen Öffentlichkeit zum ersten Male in Frankreich als Konsequenz des Repräsentativsystems aufgepflanzt wurde und von hier aus sich siegreich über alle anderen Staaten des europäischen Kontinents verbreitete, hat dennoch die parlamentarische Öffentlichkeit in Frankreich den gleichen Wandlungen unterliegen müssen wie das Land selbst. Geboren in den Tagen der großen Revolution, erdrückt unter der Faust des großen Eroberers, aufs neue ihren Einzug haltend mit

stimmung, daß der Kongreß nie ein Geheiß geben dürfe, wodurch die Freiheit im Reden und die Pressefreiheit vermindert würde, folgert Schließen I S. 33 mit vielen anderen, die rechtliche Verhinderung des Kongresses, die private Berichterstattung öffentlicher Sitzungen zu verbieten.

25) Vgl. Schließ S. 91: „Dieser Satz ist zwar ausdrücklich nur im deutschen Staatsrechte ausgesprochen, nicht minder aber gewohnheitsrechtlich in Amerika und England anerkannt.“

dem wieder eingesetzten König, nur langsam sich unter dem zweiten Napoleon haltend, bis sie sich unter der jetzigen Republik machtvoll entfaltete.

Als Ludwig XVI., gezwungen durch die ungeheure finanzielle Not des Landes die drei Kammern der Etats-Généraux einberief, stand die Frage der parlamentarischen Öffentlichkeit im Mittelpunkt des Interesses<sup>26)</sup>. Adel und Geistlichkeit weigerten sich, mit dem Bürgerstande zu tagen. Darauf erklärte sich am 17. Juni 1789 der dritte Stand als konstituierende Versammlung. Sechs Tage später verlangte der König in der historischen Séance royale die Rückbildung der Nationalversammlung in die drei Stände. Mit allen Mitteln suchte diesmal der König die Zulassung des Publikums zu hindern<sup>27)</sup>. Aber vergebens. Am 3. September 1791 wurde die parlamentarische Öffentlichkeit zum ersten Male gesetzlich bestimmt: die Sitte wurde Gesetz<sup>28)</sup>.

Diese Bestimmung ging in die zweite Verfassung vom 24. Juni 1793 über<sup>29)</sup>. Die Folgen zeigten sich gar bald. Es ist bekannt, wie die Demokratie in die schlimmste Pöbelherrschaft ausartete, wie man das Parlament von den Galerien aus tyrannisierte, bedrohte, einschüchterte und beeinflusste; Beschlüsse des Konvents nützten nichts, Strafandrohung und sonstige Maßnahmen waren erfolglos<sup>30)</sup>. So sah man sich denn gezwungen,

26) de Volney, Für die Öffentlichkeit des Parlaments, Sitzung vom 28. Mai 1789: „Des étrangers! en est-il parmi nous? L'honneur que vous avez reçu d'eux, lorsqu'ils vous ont nommé députés, vous fait-il oublier qu'ils sont vos frères et vos concitoyens? . . .“

27) Déclaration des Könige: „Le bon ordre, la décence et la liberté même des suffrages exigent, que sa majesté défende, comme elle le fait expressément, qu'aucune personne autre que les membres des trois ordres composant les Etats-Généraux puisse assister à leurs délibérations, soit qu'ils les prennent en commun ou séparément.“

28) Konstitution v. 3. 9. 1791: „Les délibérations du Corps législatif seront publiques et les procès-verbaux de ses séances seront imprimés.“

29) Art. 45/46.

30) Gegen die Ausschreitungen der hohlen Weisheit richtete sich

die parlamentarische Öffentlichkeit geleglich wieder einzuschränken. Am 22. August 1795 erging die dritte Konstitution, nach welcher die Zahl der Zuhörer nicht die Hälfte der Mitglieder eines jeden Rates überschreiten durfte. Die Protokolle der Sitzungen wurden nach wie vor veröffentlicht. Am 23. Dezember 1799 erging eine vierte Konstitution: die Sitzungen des Tribunals und des Corps législatif waren öffentlich. Die Zahl der Zuhörer wurde auf 200 festgesetzt<sup>31)</sup>. Die Senatsitzungen waren indes nicht öffentlich<sup>32)</sup>. So lagen die Verhältnisse, als Napoleon begann, der Welt seine Gehege zu diktieren. Die parlamentarische Öffentlichkeit stand im Gegensatz zu seinen eigenen Nachtgelüsten.

Das organische Senatskonkult vom 18. Mai 1804 beschränkte sie im § 82/83 auf die Sitzungen, in denen nicht debattiert wurde: die parlamentarische Öffentlichkeit war bedeutungslos geworden.

Erst mit dem Sturze Napoleons erwachte die parlamentarische Öffentlichkeit zu neuem Leben<sup>33)</sup>. Ludwig XVIII. suchte in der charte constitutionnelle vom 4. Juni 1814 einen Ausgleich zwischen der alten absoluten Monarchie und den modernen freiheitlichen Gedanken. Die Pairskammer war geheim<sup>34)</sup>; die Deputiertenkammer öffentlich<sup>35)</sup>; jedoch wurde

der Beschluß vom 20. 5. 1795: „aucune femme ne sera admise dans les tribunes de la salle . . . et à l'avenir . . . accompagnées d'un citoyen, qui sera tenu de présenter sa carte de citoyen à la garde, qui sera placée au bas de l'escalier qui conduit à ces tribunes.“

31) Art. 85.

32) Art. 23.

33) „La longue indifférence du pays pour le régime parlementaire préservèrent le Corps législatif, comme le Tribunat, plus sûrement que les menaces de leurs réglemens. Après le retour des Bourbons . . . la curiosité publique devint si vive que des étrangers s'introduisirent non seulement . . . etc.“ (Poudra et Pierre S. 561.)

34) Art. 32.

35) Art. 44.

auf Antrag von fünf Mitgliedern die Öffentlichkeit ausgeschlossen.

Allmählich erwachte auch wieder das öffentliche Interesse an den parlamentarischen Verhandlungen. Die Presse brachte regelmäßige Berichte, und es ergab sich die Notwendigkeit, ihre Verantwortungs-freiheit auf gesetzlichem Wege zu regeln. Die „Loi sur le compte rendu fidèle et de bonne foi“ vom 17. Mai 1819 regelte denn auch die Frage im Sinne der charte<sup>36)</sup>. Straffrei waren demnach „les rapports ou toutes autres pièces imprimées par ordre de l'une des deux chambres“; desgleichen<sup>37)</sup> „le compte fidèle des séances publiques de la chambre des députés, rendu de bonne foi dans les journaux“.

Durch das Gesetz vom 25. März 1822 wurden Unwahrheit und böser Glaube bestraft. Ihre Gerichtsbarkeit der Kammer übertragen. Einen weiteren wichtigen Schutz gewährte der § 11 des gleichen Gesetzes<sup>38)</sup>.

Die gesetzlichen Bestimmungen hatten mithin folgenden Rechtszustand geschaffen:

Beide Kammern hatten das Recht, ihre Verhandlungen zu veröffentlichen. Die auf Anordnung der Kammern erfolgte Veröffentlichung war frei von Strafe. In öffentlichen Sitzungen war die private Berichterstattung erlaubt, dabei war Ausschreitungen der Presse in wirksamer Weise vorgebeugt.

Die Juli-revolution vom Jahre 1830 wurde wesentlich gesührt durch die scharfe Preßordnung Karls VI. vom 25. Juli 1830. Die Antwort hierauf war die charte constitutionnelle vom 7. August 1830, durch die nunmehr auch die Öffentlichkeit der Pairskammer durchgeführt wurde.

36) Art. 21.

37) Art. 22.

38) „Eigentümer und Herausgeber von Zeitungen und periodischen Zeitschriften sind verpflichtet, die Antwort jeder in der Zeitung genannten Person zu veröffentlichen.“ Diese Vorschrift wurde auf alle privaten Berichte ausgedehnt ohne Rücksicht auf Gutgläubigkeit oder Wahrheitsliebe.

Auch die infolge der Märzrevolution ergangene Verfassung stellte die volle parlamentarische Öffentlichkeit, die am 7. August 1830 wieder gestürzt war, wieder aufs neue her<sup>39)</sup>.

Das zweite Kaiserreich erklärte die Sitzungen des Senats für geheim<sup>40)</sup>, die des Corps législatif für öffentlich. Erhebliche Einschränkungen erfuhr jedoch die private Berichterstattung, der man jeglichen Schutz versagte und unter die allgemeinen Vorschriften des Strafrechts stellte: Sie wurde durch die Konstitution vom Jahre 1852<sup>41)</sup> aufs strengste verboten und durch offizielle Sitzungsberichte ersetzt: „le compte rendu des séances du corps législatif par les journaux ou tout autre moyen de publication ne consistera que dans la reproduction du procès-verbal dressé à l'issue de chaque séance par les soins du président du corps législatif.“

Das Décret organique sur la presse vom 17. 2. 1852<sup>42)</sup> gab diesem Gesetz durch entsprechende Strafbestimmungen den nötigen Nachdruck: „toute contravention à l'art. 42 de la constitution sur la publication des comptes rendus officiels des séances du corps législatif sera punie d'une amende de mille à cinq mille francs.“

Nur die getreue Wiedergabe der amtlichen Berichte schützte vor gerichtlicher Verfolgung; auch von den geheimen Sitzungen des Senats durften Abdrücke nur des „journal officiel“ erscheinen<sup>43)</sup>.

Als sich unter dem Druck der öffentlichen Meinung das zweite Kaiserreich in immer schwierigerer Lage befand, mußte sich Napoleon dem Volke gegenüber zu weitgehenden Zugeständnissen

39) Art. 39.

40) 14. 1. 1852, Art. 24.

41) Art. 42.

42) Art. 14.

43) 17. 2. 1852, Art. 16/14. 1. 1852. Das Senatskonjunkt vom 2. 2. 1861 brachte dann zum Teil im einzelnen genauere Bestimmungen über die obligatorischen, offiziellen Parlamentsberichte, teils brachte es bereits einige Erleichterung. Vgl. auch Geschäftsordnung v. 5. 2. 1867.

entschießen; das sénatus consult vom 18. Sept. 1869<sup>44)</sup> stellte in den Sitzungen des Senats die Zulassung des Publikums wieder her.

Die gegenwärtige Republik hat den Grundsatz der völligen parlamentarischen Öffentlichkeit wieder hergestellt: Senat und Deputiertenkammer sind öffentlich<sup>45)</sup>.

Was die Veröffentlichung der Parlamentsberichte anbelangt, so kann man sie geradezu als muster gültig bezeichnen. Man unterscheidet in Frankreich zwei Arten der Berichterstattung:

1. die offiziellen Berichte;
2. die freien privaten Berichte.

Die offizielle Berichterstattung geschieht wiederum in dreifacher Weise:

- a) ein ganz ausführlicher stenographischer Bericht über die Verhandlungen des Senats und der Deputiertenkammer<sup>46)</sup>;
- b) ein eingehender, nur etwas verkürzter Bericht, unter amtlicher Aufsicht für den speziellen täglichen Gebrauch der Zeitungen<sup>47)</sup>;
- c) ein summarischer, telegraphischer, unter amtlicher Aufsicht hergestellter Bericht zur unverzüglichen Veröffentlichung der Presse<sup>48)</sup>.

Die Benutzung dieser Berichte ist frei von jeglicher Verantwortung. (Art. 41 des Pressegesetzes von 1881<sup>49)</sup>.

44) Aufrechterhalten durch Senatskonjunkt vom 21. Mai 1870.

45) Art. 5 loi constitutionnelle v. 16 Juli 1875.

46) Les épreuves du compte rendu in extenso seront communiquées à tous les journaux, qui en feront la demande.

47) Un compte rendu analytique, dont l'étendue sera, au maximum, de 3 colonnes du format des grands journaux, sera mis, chaque jour et gratuitement, à la disposition des journaux de Paris et des départements.

48) Indépendamment . . . le chef des secrétaires-rédacteurs de chaque Chambre fait établir un compte rendu abrégé . . . par la voie du télégraphe.

49) „Ne donnera lieu à aucune action le compte rendu des séances publiques des deux Chambres, fait de bonne fois dans les

Die rein privaten Berichte sind ebenfalls verantwortungsfrei, unter der Voraussetzung ihrer Wahrheitsstreue und ihrer Nützlichkeit. Das französische Recht deckt sich also in betreff der privaten Berichterstattung mit der Gewohnheit des englischen, wonach nur gutgläubige Parlamentsberichte straffrei sind, wahrheitsgetreue jedoch der vollen Sirenge des Gesetzes unterliegen, sofern ihre Veröffentlichung nachweisbar aus niedrigen Motiven, um zu verleunden usw. erfolgte. Da in Frankreich jedem Abgeordneten ferner durch die Geschäftsordnung gestattet ist, eine eigene Rede ohne Erlaubnis verantwortungsfrei zu veröffentlichen<sup>50)</sup> 51), so ist — nach herrschender Meinung — auch der private Wiederabdruck dieser Rede frei von Verantwortung.

Ein weiterer Unterschied zwischen dem französischen und dem englischen Recht besteht darin, daß dem englischen Parlament eine weitgehende Gerichtsbarkeit<sup>52)</sup>, der französischen Kammer nur Maßnahmen disziplinärer Art<sup>53)</sup> über die Mitglieder zur Verfügung stehen.

Art. 13 des Pressegesetzes hat das Erwidernsrecht des oben erwähnten Gesetzes vom 25. 3. 1822<sup>54)</sup> gegenüber privaten Berichten aufrechterhalten.

journaux.“ Interessant ist, daß das Erfordernis der Wahrheitsstreue — *compte fidèle* — neben dem der Gutgläubigkeit — *bonne foi* — nicht so ausdrücklich zum Ausdruck gebracht ist, wie seinerzeit im Gesetz vom 17. 5. 1819 (S. 21).

50) Art. 150: „tout député peut faire imprimer et distribuer librement à ses frais le discours qu'il a prononcé.“

51) Vgl. den in Österreich gestatteten vorgedruckten Abdruck einer einzelnen Parlamentsrede s. u.

52) Das Recht der eigenen Gerichtsbarkeit ist ungeschriebenes Gesetz. Die ordentlichen Gerichte sind ausgeschlossen. Vgl. den oben erwähnten Kompetenzstreit. Quellen sind die aus den Protokollen und Urkunden des Hauses zu ersehenden Präzedenzfälle. Strafen sind: Verweis, Haft, Ausstoßung, Verleer.

53) Die Disziplinalgewalt ist schwach. Die Parlamentsdisziplin kennt nur den Ordnungsruf. — In der Deputiertenkammer: Ordnungsruf mit Eintragung. Zensur mit zeitweiliger Ausschlüßung.

54) f. S. 21. Vgl. auch § 11 des deutschen Reichspressegesetzes vom 7. Mai 1874.

### Italien.

Das italienische Recht steht fast völlig auf dem Boden des französischen: Die Sitzungen des Senats und der Deputiertenkammer sind in der Regel öffentlich, hinsichtlich der privaten Berichterstattung gehören gemäß Art. 31 des Pressegesetzes vom 26. 3. 1848 Wahrheitsstreue und Gutgläubigkeit zu den Voraussetzungen der Straflosigkeit: „Non dorà neppure luogo ad atione il rendi conto es atto fatto in buona fede, delle discussioni del Senato o della Camera dei Deputati.“

### Österreich.

Die österreichische Gesetzgebung deckt sich im wesentlichen mit der des Deutschen Reiches: Nach § 28 Abs. 4 des Pressegesetzes vom 17. Dezember 1862<sup>55)</sup> sind — lediglich — wahrheitsgetreue Berichte öffentlicher<sup>56)</sup> Verhandlungen des Reichsrats und der Landtage verantwortungsfrei<sup>57)</sup>. Es wurde bereits erwähnt, daß auch der wortgetreue Wiederabdruck einer einzelnen Rede frei von Strafe ist. Die Frage, ob die Verhandlung der gemeinsamen österreichischen Delegationen den Verhandlungen der Reichsrats- und Landtagsverhandlungen gleichzustellen ist, wird von der herrschenden Ansicht bejaht. (Vgl. § 29 d. G. v. 2. Des. 1867. Nr. 146.)

Nach der österreichischen Strafprozessordnung § 492 wurde jedoch von der Praxis das sogenannte objektive Verfahren (die Vernichtung der Druckschrift und das Verbot der weiteren Verbreitung) angeordnet, als ein Abgeordneter im Parlament eine Rede in einer Muttersprache hielt und diese deshalb nicht in das Verhandlungsprotokoll aufgenommen wurde: die Immunität der

55) Nur im Zuland tagende Versammlungen. Nicht also der ungarische Reichstag.

56) Nicht auf geheime Sitzungen, Kommissionen, Ausschüsse.

57) Es ist nur ein Presseprivileg und bezieht sich nicht auf mündliche Wiebergabe der Verhandlung.

58) Über den Einfluß Frankreichs auf die belgische Gesetzgebung vgl. Voudra et Pierre S. 578 Note 2.

Berichterstattung wurde verneint, weil das stenographische Protokoll die Rede nicht erwähnte. Gegen diese Auffassung mit Recht: Ladacek. Die Entscheidung des obersten Gerichtshofes steht aus. Vgl. ferner Fingert S. 253 ff.; Mitzling S. 11 ff., v. Bar., Gejeg und Schulz S. 261, Note 2.

#### Deutschland.

Um die Wende des 18. Jahrhunderts drangen von Frankreich her die Gedanken der konstitutionellen Doktrin auch nach Deutschland hinein. Allerdings war der Gedanke, das Volk an der Regierung teilnehmen zu lassen, keineswegs neu. Schon in ältester Zeit waren die Landstände Repräsentation des ganzen Volkes; „Aus ihrer Stellung und Wirksamkeit ergab sich, daß ihnen ein repräsentativer Charakter nicht abgesprochen werden konnte“<sup>59)</sup>.

So hatten denn noch bis in das 17. Jahrhundert hinein die Landstände öffentlich unter jedermanns Zutritt und unter freiem Himmel getagt. Als es dann mit der Umwandlung der Landstände in Feudalstände üblicher wurde, die Versammlungen in geschlossene Räume zu verlegen, waren Heimlichkeit und eine egoistische, ihre Sonderinteressen verfolgende Mißwirtschaft die unmittelbare Folge geworden<sup>61)</sup>. Das Volk erfuhr nichts von dem, was beraten wurde, höchstens den Beschluß neuer Steuern, die von ihm zu tragen waren.

59) Wilda, Artikel „Landstände“ in Weistes Rechtslexikon S. 819.

60) „Sie sind Repräsentanten des Landes in favorabilibus et odiosis“, Moser S. 843.

Vgl. auch Häberlin S. 23, 29: „Die Landstände sind die wahren Repräsentanten des Volkes . . .“ „Wehe dem Lande, dessen Stände diese Bestimmung aus den Augen setzen . . .“

Vgl. Zachariae, Deutsches Staatsrecht S. 575 Anm. 2; vgl. Welter S. 240: „Die alten Stände hatten Mitregierungsrechte . . . Abwegungsrecht der Fürsten, Recht der Einwilligung zu Bündnissen, Krieg und Frieden . . . usw. Gegenüber die Feudalstände usw.“ Vgl. auch S. 16.

61) Wilda, Artikel „Landstände“, Weistes Rechtslexikon S. 828.

Mit Recht wandte sich u. a. Schloeger gegen die „schreckliche landesverderbliche Desorganisation, die durch die ungeliche Verheimlichung entstanden sei“, und Häberlin fügte hinzu: „ein compte rendu würde treffliche Wirkung tun“<sup>62)</sup>. Erst unter der Einwirkung der großen Revolution und der Lehren Montesquieus, nicht zuletzt jedoch infolge der gemeinsam durchkämpften schweren Zeit, die Volk und Fürst aufeinander angewiesen und zusammengepreßt hatte, fielen die Wünsche des Volkes nach Teilnahme an der Staatsregierung auf fruchtbaren Boden. Aus dieser Anschauung heraus wurde auf Verreiben Preußens; nach heftigem Widerstreben Bayerns und Württembergs, am 8. Juni 1815 der Artikel 13 der deutschen Bundesakte festgesetzt: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden.“ Allerdings stand man in Regierungskreisen bezüglich der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen noch allzulehr unter dem schreckhaften Eindrücke der französischen Revolution, als daß man nicht ähnliche Terrorisierungen der Abgeordneten durch den Böbel befürchtet hätte. So standen denn, mit Ausnahme von Baden, die ersten deutschen Verfassungen nach den Befreiungskriegen der Zulassung des Publikums ablehnend gegenüber, und auch die Veröffentlichung wurde nur in einigen größeren Staaten gestattet. Im einzelnen möge folgende Tabelle die gesetzlichen Bestimmungen der deutschen Einzelstaaten veranschaulichen:

Staat	Datum	Publikum	Parlam. Berichterstattung
Raffaen	8. 4. 11. 1814	Keine Zulassung <sup>63)</sup>	Beschränkte Bekanntmachung durch den Druck gestattet

62) Handb. d. Staatsrechts 2. Bd. 1797 S. 79. Schloeger in seinen Staats-Anzeigen, Heft 71 Seite 311 Nr. 4: „Wie viele andere, große und kleine Staaten, namentlich in Deutschland, sind durch diese böse Verheimlichung bis auf den heutigen Tag unglücklich geworden.“

63) Als die Verfassung 1818 in Kraft trat, wurden Zuhörer gegen Einlaßkarten zugelassen.



Staat	Datum	Publitum	Parlam. Berichterstattung
Schwarzburg-Rudolstadt	8. 1. 1816	Dhne Bestimmung	Dhne Bestimmung
Schaumburg-Lippe	15. 1. 1816	Dhne Bestimmung	Dhne Bestimmung
Waldeck	19. 4. 1816 § 31	Keine Zulassung	Keine Bekanntmachung durch den Druck
Weimar	5. 5. 1816	Dhne Bestimmung Durch Dekret vom 4. 2. 1819 auf eig. Antrag des Großherzogs Zulassung beschlossen. Auf d. Landtage 1823 wieder aufgehoben, jedoch	Dhne Bestimmung  Bekanntmachung des Sitzungsprotokolls
Sachsen-Eilburggauen	19. 3. 1818	Dhne Bestimmung	Drucklegung dem Ermeßen des Landtages anheimgestellt § 19 II
Bayern	26. 5. 1818 Eingang der Verfassung	Zutritt einer angemessenen Zahl, aber für die 2. Kammer gestattet (Erbt über die Ständeversammlung § 7)	Nur Geheimhaltung der Kammer der Reichsräte Abgeändert 28. Febr. 1825 § 44, vgl. § 37
Baden	23. 8. 1818 § 78	Zulassung gestattet	Bekanntmachung der Protokolle gestattet
Württemberg	25. 9. 1819 § 167	desgl., aber nur für die 2. Kammer	Wie Baden
<b>Nach der Wiener Schlußakte vom 8. Juni 1820.</b>			
Großherzogt. Hessen	17. 12. 1820 Art. 99. 100	Beschränkte Anzahl zugelassen, abgesehen v. vertraul. Angelegenheiten	Veröffentlichung gestattet

Staat	Datum	Publitum	Parlam. Berichterstattung
Braunschweig	25. 4. 1820 § 76	Keine Zulassung	Veröffentlichung nur der Verhandlungsergebnisse gestattet <sup>(64)</sup>
Coburg-Gotha	8. 8. 1821	Dhne Bestimmung	Dhne Bestimmung
Meiningen	4. 9. 1824	desgl.	desgl. Druck erst gestattet am 23. Aug. 1829. Art. 98 <sup>(65)</sup>

Von verhängnisvollem Einfluß auf die Verfassungsfrage in Preußen überhaupt und auf die weitere Entwicklung der parlamentarischen Öffentlichkeit im besonderen wurden die Karlsbader Konferenzen, zu denen sich die deutschen Diplomaten versammelten, um gegen die drohende revolutionäre Gefahr geeignete Gegenrepräsentationen zu ergreifen<sup>(66)</sup>. Besonders bezeichnend ist der Aufruf des f. f. Hofrats v. Genß, in welchem er unter großem Beifall der Karlsbader Diplomaten darauf hinwies, daß die Bestimmung des Art. 13 der deutschen Bundesnote vom

64) Abgeändert durch § 52 der landständischen Geschäftsordnung von 1832: Die ständischen Protokolle sind ohne Namensnennung unüberzählig durch den Druck bekanntzugeben.

65) Die Verfassungen der beiden, in der Zeit des Rheinbundes bestehenden Staaten bestimmten die Nichtöffentlichkeit der Ständeversammlungen. Königreich Weiskalen 15. Nov. 1807 und Großherzogtum Frankfurt 16. August 1810.

Die Verfassung Westens v. 9. 11. 1818 bestimmte nichts.

66) Die Hauptgegenstände der Karlsbader Beratungen waren:

1. Beschränkung der Pressefreiheit;
2. Maßregeln wider Unversitäten und Lehrer;
3. Untersuchung demagogischer Umtriebe;
4. Vereinbarung . . . über sorgfältige Unterscheidung zwischen landständ. und repräsentativer Verfassung, wovon letztere nur das Ende oder der Anfang einer Revolution sein könne u. s. w.

8. Juli 1815 den Bundesstaaten nur eine „landständische“ Verfassung, aber keine „Repräsentativverfassung“ anbefahl<sup>67)</sup>. Seine Ausführungen gipfelten in der Erkenntnis, daß die Öffentlichkeit der Verhandlungen ein unmittelbarer Schritt sei zur Herabwürdigung aller Autorität und zum Untergange aller öffentlichen Ordnung.

So folgte denn der deutschen Bundesnote die Wiener Schlußakte vom 8. Juni 1820 (s. Tabelle). Sie sprach zwar ein ausdrückliches Verbot der Öffentlichkeit nicht aus, wo jedoch die Öffentlichkeit durch die Verfassung gestattet sei, da sollte, so sagt der Art. 59, „im Interesse der Ruhe der einzelnen Bundesstaaten und des gesamten Deutschlands durch die Geschäftsordnung dafür gesorgt werden, daß die gesetzlichen Grenzen der freien Äußerung weder bei den Verhandlungen selbst noch bei deren Bekanntmachung durch den Druck überschritten werden“<sup>68)</sup>. Natürlich blieb die Wiener Schlußakte nicht ohne Einfluß auf die gesetzlichen Maßnahmen der kleinen deutschen Regierungen. Während auch in Osterreich und Preußen eine starre Reaktion eintrat, hielten die drei süddeutschen Staaten die einmal für gut erkannte Öffentlichkeit bei. Am 16. August 1824<sup>69)</sup> wurde nochmals erneut auf die Befolgung des Art. 59 hingewiesen und die deutsche Bundesversammlung selbst ging mit engherzigem Beispiel allen deutschen Regierungen voran. Allmählich wurde die Veröffentlichung der Verhandlungen der Bundesversammlung, die noch am 14. November 1816 als Regel festgesetzt war, immer spärlicher, schließlich wurde sie nur noch in geheimen Protokollen

67) Vgl. die Nebenbeilage zu dem siebenten Protokoll (bei Welscher, Wichtige Urkunden) Seite 220 ff.: „Landständische Verfassungen ruhen auf der natürlichen Grundlage einer wohlgeordneten, bürgerlichen Gesellschaft. Repräsentativverfassungen haben das Phantom der sog. Volksfreiheit, d. h. der allgemeinen Willkür.“ „Erkere sind nicht von Menschenhänden geschaffen, letztere sind die Frucht der Gewalt; Götze der Volksvertretung usw.“

68) Poeltz I S. 33; Zachariae, Deutsches Staatsrecht S. 561.

69) Subrich (Annalen) S. 34; vgl. dazu „die 6 Artikel vom 28. Juni 1832“, Artikel 5.

(*loco dictaturae*) festgelegt, bis sie im Jahre 1828 völlig unterblieb.

Erst die französische Julirevolution vom Jahre 1830 veranlaßte eine Reihe von Staaten, sich wieder dem Repräsentativsystem und der aus ihm resultierenden parlamentarischen Öffentlichkeit zuzuwenden.

So wurde die Zulassung des Publikums und die Bekanntgebung der Verhandlungen durch den Druck in folgenden Staaten eingeführt:

Kurhessen 5. Januar 1831, § 77.

Sachsen, 4. September 1831, §§ 135—136<sup>70)</sup>.

Hannover 26. September 1833, § 115.

Hohenzollern-Sigmaringen<sup>71)</sup> 11. Juli 1833, §§ 153 bis 155, § 178.

Nur die kleineren Staaten schlossen nach wie vor das Publikum aus, gestatteten jedoch die Veröffentlichung durch den Druck:

Braunschweig 12. Oktober 1832.

Sachsen-Altenburg 29. April 1831, § 247.

Lippe 6. Juli 1836, § 33.

Schwarzburg-Sondershausen 24. Septbr. 1841, § 193.

Luxemburg 21. Oktober 1841, Art. 24.

Von einer Immunität der parlamentarischen Berichterstattung war noch nirgends die Rede<sup>72)</sup>.

Nur der Frankfurter Bundestag blieb seinem reaktionären Prinzipie treu, bis dann die Märzbewegung des Jahres

70) Vgl. dazu das Geich. betr. das Abtreten des Minister und Königl. Kommissare bei den Abstimmungen in den Ständischen Kammern v. 19. 6. 1846 (Poeltz, Europäische Verf. 4 S. 41).

71) Hohenzollern-Hechingen hatte schon 1738 eine beschränkte Landesdeputation erhalten. (Landesvergleich v. 26. 6. 1738; vgl. Grundgesetze und Verfassungsurkunden, nachgewiesen von Hugo (Karlsruhe 1826, 8) S. 117 ff.). Die neue Wahlordnung v. 1. 2. 1835 bestimmte über die Öffentlichkeit nichts; § 51.

72) Schleswig-Holstein: Die Verordnung vom 15. Mai 1834 Art. 73 bestimmte (impliziter) die Nicht-Öffentlichkeit und obligatorische amt-

1848 dem Grundzuge der parlamentarischen Öffentlichkeit den endgültigen Sieg verlieh:

Beinahe alle deutschen Gliedstaaten führten nunmehr selbst dort, wo das Zweikammersystem herrschend war, im Namen des Repräsentativsystems die volle Öffentlichkeit des Parlaments ein.

Luzemburg	9. Juli 1848 Art. 62 27. November 1856 Art. 61
Hessen	20. Oktober 1849 Art. 24 8. September 1856 Art. 49, 52
Schw.-Sondershausen	12. Dezember 1849 § 134/136 8. Juli 1857 § 62/63
Hannover	7. Februar 1850 § 88/94
Sachsen-Weimar	15. Oktober 1850 § 13
Bayern	15. Juli 1850 Art. 13
Anhalt	28. Februar 1850 § 61 18. Juli bis 31. August 1859 § 25
Oldenburg	22. November 1852 Art. 157/162
Rosburg-Gotha	3. Mai 1852 § 89
Waldeck	17. August 1852 § 61
Neuß jüng. Linie	14. April 1852 § 91
Kurfürstentum	13. April 1852 § 59
Schwarzburg-Rudolstadt	21. März 1854 § 38

Eine absolute Verantwortungslosigkeit der wahrheitsgetreuen Parlamentsberichte war hiermit freilich noch nicht geschaffen.

liche Publikation der Berichte. (Verordnung Friedrichs VI. Königs von Dänemark.)

73) Die Ausschließung der Öffentlichkeit war auf eine Weise erleichtert, daß die Regel ganz befeitigt werden konnte. (Zachariae, Deutsches Staatsrecht 1853 S. 639 Anm. 28.)

Erst der Art. 79 der preussischen Verfassung vom Jahre 1850 und der § 38 des Preßgesetzes vom 12. Mai 1851 legten die Immunität der wahrheitsgetreuen privaten Parlamentsberichte gesetzlich fest.

Auf Preußen folgte Österreich (§ 28 Abj. 4 des Preßgesetzes vom 17. Dezember 1862), schließlich der Norddeutsche Bund (im Art. 22 der Bundesverfassung), bis dann — mittlerweile waren die deutschen Gliedstaaten der Reihe nach gefolgt<sup>74)</sup> — im Strafgesetzbuch der § 12 die Immunität der Parlamentsberichte von Reichs wegen für die deutschen einzelstaatlichen Parlamente festlegte.

#### Preußen.

Wie im Reiche das Sturmjahr 1848 den Markstein in der Geschichte seiner parlamentarischen Öffentlichkeit gebildet hatte, so waren auch in Preußen die Hoffnungen des Volkes nach einer Repräsentativverfassung bis zur Märzrevolution stets aufs neue getäuscht worden.

74)	15. 10. 50 § 13 Weimar
	14. 4. 52 § 91 Neuß j. Linie
	3. 5. 52 § 89 Rosburg-Gotha
	22. 11. 52 Art. 157 Oldenburg
	21. 3. 54 § 38 Schwarzburg-Rudolstadt
	17. 8. 54 § 61 Waldeck
	8. 7. 57 § 62 Schwarzburg-Sondershausen
	18. 7. 31. 8. 59 § 25 Anhalt
	28. 3. 67 § 81 Neuß ä. Linie
	23. 4. 68 § 9 Weimaringen
	17. 11. 68 Art. 26 Schaumburg-Lippe
	19. 1. 72 Art. 13 Bayern
	17. 6. 74 § 36 Hessen
	23. 6. 74 Württemberg
	12. 10. 74 § 11 Sachsen
	12. 4. 75 Art. 42 Lübeck
	17. 11. 75 § 51 Bremen
	18. 10. 79 Art. 46 Hamburg

nach (Hüblich S. 33).

Hff. Salomon.

Am 22. Mai 1815<sup>75)</sup> war dem Lande die Einführung einer Landesrepräsentation versprochen worden. Da jedoch das Königreich Preußen seit dem Wiener Kongreß sich aus Teilen von acht ehemals selbständigen Teilen zusammensetzte, denen die neue Ordnung nur wenig behagte, und als dazu noch die Ereignisse der Jahre 1818—1820 hinzutraten, wurden die allgemeinen Landstände „der landesväterlichen Fürsorge vorbehalten“<sup>76)</sup>. Als statt dessen am 5. Juni 1823 ein Gesetz<sup>77)</sup> die Bildung von Provinzialständen verfügte und in den folgenden Jahren, 1. Juli 1823 bis 15. Dezember 1830, dieselben in den einzelnen Provinzen der Monarchie eingerichtet wurden, da beschränkte sich die Öffentlichkeit lediglich darauf, daß die Resultate der Verhandlungen bekannt gemacht werden durften. Diese Veröffentlichungen erfolgten in historischer Darstellung durch den Landtagsmarschall, dem eine Kabinettsorder vom 2. November 1833 auch den Abdruck der Gutachten und Petitionen gestattete.

1841 genehmigte der König Friedrich Wilhelm IV. eine größere Ausdehnung der Veröffentlichung, ohne daß jedoch die

75) Vorläufer dieser Verordnung waren:

Seins „politisches Testament“ an die obersten Verwaltungsbehörden vom 24. November 1808.

Verordnung vom 26. Dezember 1808, § 18.

Edikt vom 27. Oktober 1810: „Wir behalten uns vor, der Nation eine zweckmäßig eingerichtete Repräsentation . . . zu geben, deren Rat wir gern benutzen . . .“

Edikt vom 7. September 1811: „Unsere Absicht geht noch immer dahin, wie wir im Edikt vom 27. Oktober 1810 ausgesagt haben, der Nation eine zweckmäßig eingerichtete Repräsentation zu geben.“

Verordnung vom 17. März 1813.

Kabinettsordre vom 3. Juni 1814.

76) Kabinettsordre vom 11. Juni 1821: „. . . daß das Weiterer wegen Zusammenberufung der allgemeinen Landstände der Zeit, der Erfahrung, der Entwicklung der Sache und der landesväterlichen Fürsorge des Königs anseingestellk bleibe.“

77) „Allgemeines Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände.“

Namen der Redner angegeben werden durften, oder das Publikum zu den Verhandlungen zugelassen wurde<sup>78)</sup>. Am 30. Juni 1843 befaß eine königliche Verordnung die ausdrückliche Übereinstimmung der Zeitungsnachrichten mit den amtlich publizierten Veröffentlichungen, eine Bestimmung, die 1846 auf Schriften jeder Art ausgedehnt wurde. Eine freie Veröffentlichung durch die Presse kam bei den reaktionären Anschauungen, die in den Zeitungen stets nur demagogische Umtriebe erblickten, überhaupt nicht in Frage.

Selbst der vereinigte Landtag, § 24, Neglement vom 3. April 1847, ließ zu seinen Sitzungen keine Zuhörer<sup>79)</sup> zu, bis endlich im März des folgenden Jahres — des Sturmjahres — das Prinzip der parlamentarischen Öffentlichkeit im vollen Umfange durchgeführt ward:

Der Regierungsentwurf<sup>80)</sup>, die oktroyierte Verfassung und schließlich der Art. 79 der preußischen Verfassung bestimmten die regelmäßige Öffentlichkeit der Verhandlungen:

Das Publikum hatte mithin in beiden Kammern freien Zutritt, Pressevertreter und Privatpersonen durften wahrheitsgetreue Berichte verfassen.

78) Die Öffentlichkeit wurde beantragt: 8. April 1843 vom Posenischen Landtag, 10. April 1843 vom Preussischen Landtag, 24. April 1843 vom Schlesischen Landtag, desgl. von Westfalen und Pommern. Am 30. Dezember 1843 wies der König alle Anträge ab.

79) Mit Recht; denn er entsprang nicht dem Repräsentativsystem. Es war zwischen Fürst und Volk „kein konventionelles, konstitutionelles Verhältnis, das die alte heilige Treue erlebte und mit Paragrafen regierte“. Vgl. die Thronrede des Königs (Allgem. Preuß. Zeitung Jhrg. 1847 vom 11. April): „Ich gebe Ihnen mein königliches Wort, daß ich Sie nicht hierher gerufen haben würde, wenn ich den geringsten Zweifel hegte, daß Sie Ihren Beruf anders deuten wollten und ein Gefühl hätten nach der Rolle sogenannter Volks-Repräsentanten.“

80) Hervorgegangen aus dem „Trentwurf“ vom 16. Mai 1848. Er bestimmte die Öffentlichkeit im Art. 50. Hierzu machte der König die eigenständige Randbemerkung: „Muß wie in England sein. Ein Mitglied kann da veranlassen.“ (K. Hausarchiv, Privataktien Friedrich Wilhelms IV.)

Die Wiedergabe strafwürdiger Parlamentsäußerungen durch die private Berichterstattung war allerdings noch fraglich. In der Theorie leitete man aus der Öffentlichkeit der Verhandlungen die persönliche Befugnis her, eine getreue Berichterstattung selbst dort verantwortungsfrei vorzunehmen zu dürfen, wo der Redner selbst von den Gerichten bestraft werden konnte. Allerdings war diese Verantwortungsfreiheit bestritten.

Da war es Preußen, das als erster Staat dieser Ansicht gesetzliche Anerkennung verlieh; am 12. Mai 1851 erging das Preßgesetz, das in seinem § 38 ausdrücklich bestimmte, daß Berichte von den öffentlichen Sitzungen beider Kammern, insofern sie wahrheitsgetreu erstattet würden, von jeder Verantwortung frei bleiben sollten.

Als im Jahre 1866 nach dem Zusammenbruch des deutschen Bundes der Norddeutsche Bund unter Preußens Hegemonie errichtet werden sollte, wollte man natürlich auch die parlamentarische Öffentlichkeit auf das neue Staatsgebilde verpflanzen. So stellte denn im folgenden Jahre im Abgeordnetenhaus der Abgeordnete Raur den Antrag, den § 38 des Preßgesetzes vorerst einmal auf den konstituierenden Reichstag zu übertragen. Das Abgeordnetenhaus entschied sich für den Antrag, auch die Kommission des Herrenhauses empfahl dem Plenum die Annahme. Da brachte im Plenum am 4. Februar 1867 der preußische Ministerpräsident Graf v. Bismarck die Vorlage zu Fall<sup>81)</sup>. Zwanzig Tage später trat der Reichstag zur Beratung der Norddeutschen Bundesverfassung selber zusammen. Diesmal gelang es Bismarck nicht, die Vorlage, die vom Abgeordneten Lascker mit allen Mitteln befürwortet wurde, zum Scheitern zu bringen. Umsonst wandte sich der Ministerpräsident gegen den Zusatzantrag zum Art. 22, „da das Recht eines jeden Bürgers auf Schutz seiner Privatlehre verletzt werde“.

Der Absatz 2 des Art. 22 ging definitiv in die Norddeutsche Bundesverfassung über, von hier unverändert in die deutsche Reichsverfassung vom 16. April 1871, und am 23. Mai 1870

81) Sten. Bericht Herrenhaus 1866—67 1. Bd. S. 356 f.

wurde schließlich der für sämtliche deutschen Gliedstaaten berechnete Antrag Lascker angenommen und unmittelbar hinter dem die Immunität der Abgeordneten verbürgenden § 11 in das Strafgesetzbuch eingestellt<sup>82)</sup>. Diese Stelle hat er auch im Reichsstrafgesetzbuch am 15. 5. 1871 behalten.

## II. Teil.

### Die parlamentarische Öffentlichkeit nach herrschendem Rechte.

Die Entwicklung der parlamentarischen Öffentlichkeit, die wir in der vorausgegangenen Darstellung historisch verfolgten, hat uns gezeigt, daß die Gesetzgebung des Deutschen Reiches erst nach langem Zögern sich zum Prinzip völliger Immunität parlamentarischer Berichte bekannt und diesen Grundsatz im Art. 22 der Reichsverfassung und im § 12 des Reichsstrafgesetzbuches gesetzlich festgelegt hat.

Art. 22 RV lautet: „Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich. Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.“

Der Wortlaut des § 12 StGB. ist: „Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen eines Landtags oder einer Kammer eines zum Reich gehörenden Staats bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.“

„Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich,“ so lautet der Grundsatz, den Abj. 1 Art. 22 feststellt.

Diesem Grundsatz des Reichs stellen wir die entsprechende Bestimmung für Preußen gegenüber. Der Art. 79 der RV. besagt:

„Die Sitzungen beider Kammern sind öffentlich. Jede Kammer tritt auf den Antrag ihres Präsidenten oder von 10 Mitgliedern zu einer geheimen Sitzung zusammen, in usw.“

Die Verhandlungen des Reiches sind also öffentlich. In Preußen kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

82) 52. Sitzung des Reichstages, Sten. Ber. S. 1147, 23. Mai 1870.

Netzt folgert Art. 22 Abs. 2 mit logischer Notwendigkeit aus seinem Abs. 1: „Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den (= diesen) öffentlichen Sitzungen des Reichstags bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.“

Der für Preußen und die übrigen Gliedstaaten entsprechende Satz (des § 12 StGB.) lautet: „Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen eines Landtags oder einer Kammer eines zum Reich gehörigen Staats bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.“

Es erheben sich nun folgende beiden Fragen:

1. Warum bezieht sich Art. 22 Abs. 2 der NV. nur auf die öffentlichen Sitzungen?
2. Bezieht sich der § 12 des StGB. nur auf öffentliche oder auch auf nicht öffentliche Verhandlungen?

Wir haben die erste Frage schon impliciter gelöst: weil es gemäß Art. 22 Abs. 1 geheime Reichstagsverhandlungen überhaupt nicht gibt.

Allerdings bestimmt zwar die Geschäftsordnung des Reichstages im § 36 insofern das Gegenteil, als sie geheime Reichstags-sitzungen vorsieht<sup>1)</sup>. Es unterliegt jedoch keinem Zweifel, daß diese Bestimmung der Geschäftsordnung gegenüber Art. 22 der NV. rechtsunwirksam ist<sup>2)</sup>. Allerdings wurde einmal bereits anläßlich der lex Heinze auf Antrag der Sozialdemokraten die Öffentlichkeit ausgeschlossen. Die rechtliche Zulässigkeit, die

1) § 36 bestimmt: „Der Reichstag tritt auf den Antrag seines Prä-sidenten oder von 10 Mitgliedern zu einer geheimen Sitzung zusammen, in welcher dann zunächst über den Antrag auf Ausschließung der Öffentlichkeit zu beschließen ist.“

2) Rabandt I S. 322, Etschhausen Note 5, Binding I S. 680 Note 2, Golderts; a. M.: Cppenhoff Nr. 2 zu § 12 S. 51; v. Mönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs Bd. 1 § 39 S. 282; Schulze, Lehrb. d. deutschen Staatsrechts Bd. 2 § 265 S. 85; vgl. auch Fleißchmann S. 158: „§ 36 ist ein Übergriff in die Reichs-verfassung und entbehrt der rechtlichen Wirkung. Er zeugt von mangel-haftem geschichtlichen Sinn.“

Öffentlichkeit auszuschließen, wurde jedoch nicht erörtert<sup>3)</sup>. Man könnte nun per argumentum e contrario folgendermaßen schließen: Wenn Art. 22 Abs. 2 ausdrücklich öffentliche Verhandlungen erwähnt, dann muß es doch also auch nicht öffentliche geben<sup>4)</sup>. Dem ist jedoch zu entgegenen: Die öffentlichen Verhandlungen des Reichstags stehen — wenn man sie überhaupt zu den etwas in Gegensatz stellen will — höchstens im Gegensatz zu den nicht öffentlichen Sitzungen der Kommissionen (s. u.)<sup>5)</sup>. U. E. aber hat der Gesetzgeber das Wort „öffentlich“ überflüssigerweise wiederholt. Art. 22 Abs. 2 ist die Konsequenz des Art. 22 Abs. 1; nicht jedoch sein unüberbrückbarer Widerspruch. § 36 der Geschäftsordnung stellt sich juristisch dar als eine Verfassungsänderung. Eine solche ist jedoch unwirksam, wenn sie nicht durch Gesetz erfolgt ist. Ein solches Gesetz kommt jedoch nicht durch tacitus consensus von Bundesrat und Kaiser zustande, so daß es also auch verfehlt ist, aus dem fehlenden Widerspruch dieser Organe die Gültigkeit des § 36 der Geschäftsordnung herzuleiten.

Auch die nach Art. 27 des Reichstages zutreffende Autonomie<sup>6)</sup> darf Sätze der Verfassung niemals aufheben.

3) Mit Recht schrieb damals die königliche Zeitung Nr. 214 Jhrq. 1900: „Was bisher in der Geschichte des deutschen Parlaments, soweit die ältesten Leute sich entsinnen können, noch nicht dagewesen war, trat heute in Erscheinung.“

4) So behnt z. B. Cppenhoff den § 12 des StGB. analog auf geheime Reichstags-sitzungen aus, dessen Gültigkeit er auch für geheime Sitzungen der Landtage annimmt, vgl. obige Ausführungen.

5) Dieses Argument spricht u. E. gegen die Auffassung Meyer S. 409/410 Anm. 23: „Wenn Abs. 2 von öffentlichen Sitzungen spricht, so erkennt er damit stillschweigend auch andere als nicht öffentliche Sitzungen an.“

6) U. M. Meyer S. 409; v. Mönne I S. 282: Der Reichstag wäre kraft seiner Autonomie befugt, durch seine Geschäftsordnung Ausnahmen von der „Regel“ des Art. 22 Abs. 1 festzusetzen. Zu welchem Ergebnis würde es führen, wenn der Reichstag nicht an die Verfassung gebunden wäre! Vgl. auch Schulze, Deutsches Staatsrecht 2. Bd. S. 85.

Der Gegensatz zu den „nicht öffentlichen Sitzungen des Reichstages“ bilden die Reichstagskommissionen und Abteilungen, deren Sitzungen nicht öffentlich sind, und deren Bekanntmachung parlamentarischem Brauche zuwiderläuft<sup>7)</sup>.

Die Frage also, die im Reiche gar nicht aufgeworfen werden kann, wird von Wichtigkeit in Preußen: Stehen auch Berichte über nicht öffentliche Kammerverhandlungen unter dem Schutze des § 12 des StGB?

Die Ansichten hierüber sind geteilt. Vindring<sup>8)</sup> steht mit Recht auf dem Standpunkt, daß nur der Bericht über die öffentliche Sitzung privilegiert sei, obgleich der § 12 viel allgemeiner spräche. Die Verhandlungen der Kommissionen und Abteilungen, auch die nicht öffentlichen Plenarverhandlungen seien also dem Privileg entzogen.

Zwar löst Olschhausen<sup>9)</sup> die anscheinende Disharmonie zwischen Art. 22 und StGB. § 12 in ebenso einfacher wie logischer Weise. In seiner Schlußfolgerung kommt er jedoch mit vielen andern<sup>10)</sup> zu dem fälschlichen Ergebnis, daß der § 12 auch auf nicht öffentliche Sitzungen zu beziehen sei: „Diese an-

7) Der Abg. Fehr. Schent zu Schweinsberg am 29. April 1914: „Der Abgeordnete Traub hat gegen eine parlamentarische Geßlossenheit verstoßen, indem er eine Äußerung von mir in der Budget-Kommission unter Nennung meines Namens hier vorgetragen hat. Es ist nicht üblich, die Namen der Kommissionsredner zu zitieren.“ Der konser-vative Abgeordnete war durchaus im Recht. Verantwortungs-freiheit genießen sowohl nach Art. 22 wie nach § 12 nur Berichte über Verhandlungen in pleno; Cppenhoff R. 5; Olschhausen R. 2; Vindring S. 681; Lijzt, Reichspräsident S. 165; a. M. Meyer, Straf-recht S. 130. Auch Heinze (S. 10) hält zu Unrecht an dem Buch-staben des Gesetzes fest und erstreckt das Privileg auch auf Verhandlungen der Kommissionen. Es ist daran festzuhalten, daß unter „Ver-handlungen eines Landtages oder einer Kammer“ nicht Verhandlungen eines Ausschusses, keine Fraktions-sitzungen, sondern lediglich plenare Sitzungen zu verstehen sind.

8) S. 681.

9) R. 5 zu § 12.

10) H. Meyer S. 170; Cppenhoff R. 1; Heinze S. 10.

scheinende Disharmonie,“ jagte Olschhausen, „löst sich einfach in der Weise, daß durch Art. 22 Abs. 1 durchweg die Öffentlich-keit der Verhandlungen vorge-schrieben ist, so daß einer Ver-sammlung der Reichstagsmit-glieder unter Ausschluß der Öffent-lichkeit der Charakter einer Reichstagsverhandlung nicht zu-fommt.

Wenn demgemäß Art. 22 Abs. 2 nur die Freiheit der Be-richtterstattung über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstags schützen konnte, so lag die Sache mit Rücksicht auf die in einzelnen Bundesstaaten verfassungsmäßig zulässigen, nicht öffentlichen Sitzungen der gesetzgebenden Versammlungen für die Redaktion des § 12 anders, und wurde deshalb das Wort „öffent-lich“ nicht ausgenommen. Demgemäß ist nach Art. 12 auch die wahrheitsgetreue Berichtterstattung über nicht öffentliche Sitzungen geschützt“<sup>11)</sup>.

Demgegenüber weist Hübrieh<sup>12)</sup> in längeren historischen Ausführungen mit Recht darauf hin, daß Laßler, der Urheber dieser Bestimmung, nur eine Aufrechterhaltung des Art. 22 der Art. im Strafgesetzbuche, aber keine Erweiterung gewollt hat. Ein derartiges Novum wäre wohl Gegenstand näherer Erörterung gewesen; allein schon nach wenigen Worten des Abgeordneten Laßler entschied sich der Reichstag in der Sitzung vom 23. Mai 1870 für die jetzige Fassung<sup>13)</sup>. So kommt Hübrieh zu dem überraschenden Ergebnis, daß die Redaktion des Gesetzgebers das Wort „öffentlich“ nur wesentlichlich nicht ausgenommen habe. Es muß in der Tat geradezu als eine contradictio in adjecto be-zeichnet werden, wenn Berichte über nicht öffentliche Sitzungen gestattet wären. Wollten wir das annehmen, dann würden wir

11) Also „mit Rücksicht auf die in einzelnen Bundesstaaten ver-fassungsmäßig zulässigen, nicht öffentlichen Sitzungen“ hätte der Reichs-gesetzgeber die nicht öffentlichen Sitzungen praktisch zu öffentlichen ge-macht!! (vgl. obigen Text.)

12) Annalen des Deutschen Reichs S. 47. Gegen ihn besonders Franke R. 1 zu § 12.

13) 52. Sitzung S. 1142; ebenso Vindring, Lijzt, Reichspräsident S. 166; Köpffel S. 336; Verner S. 257; Schäffner S. 284.

zu Konsequenzen kommen, die unannehmbar sind und vom Gesetzgeber nicht gewollt sein können. Die Entfernung des Publikums geschieht zum Zwecke der Geheimhaltung des Verhandelten. Würde man nun gar eine verantwortungsfreie private Berichtserstattung zulassen, dann würde „die geheime Sitzung“ in wenigen Stunden jedem Menschen bekannt sein. Schon diese Erwägung dürfte die herrschende Meinung widerlegen.

(Weichliebt freilich der Landtag nachträglich die Veröffentlichung des geheim Verhandelten, so wird ex tunc die Verhandlung zur öffentlichen.) Würde sich der § 12 des StGB. auch auf nicht öffentliche Verhandlungen beziehen, dann kämen wir zu folgenden völlig haltlosen Ergebnissen:

In einigen Landesgesetzen<sup>14)</sup> wird die Geheimhaltung des in nicht öffentlicher Sitzung Verhandelten angeordnet.

1. Derartige Landesgesetze wären ungültig.

2. Der Reichsgesetzgeber würde den Abgeordneten der Einzelstaaten gestatten, eine — nicht nur sittliche — sondern auch rechtliche Pflicht — die Pflicht der Geheimhaltung — zu verlegen. —

lassen wir die soeben gewonnenen Unterschiede zwischen dem Art. 22 der N. V. und dem § 12 des StGB. noch einmal zusammen, so erkennen wir, daß die Reichstagsverhandlungen öffentlich sein müssen, die Kammerverhandlungen in Preußen nicht öffentlich sein können und daß nur über die öffentlichen Sitzungen in Preußen wahrheitsgetreue Berichte von jeder Verantwortlichkeit frei sind.

„Die Verhandlungen eines Landtages oder einer Kammer eines zum Reich gehörigen Staates“ heißt es in § 12. Daß sich der § 12 also nicht auf außerdeutsche Parlamente bezieht, geht aus dem Wortlaute klar hervor<sup>15)</sup>. Es erhebt sich weiter die Frage, was unter den „Verhandlungen eines Landtages oder einer Kammer“ zu verstehen ist. Selbstverständlich ist es ohne

14) Vgl. z. B. § 12 der sächsischen Landtagsordnung v. 12. Okt. 1874; § 51 der Bremischen Verfassung v. 1. Jan. 1804.

15) Cppenhoff N. 4.

Belang, ob im Einzelfalle die betreffende deutsche Volksvertretung gerade den Namen „Landtag“ oder „Kammer“ führt oder nicht. So fiel z. B. nach richtiger Ansicht auch der „Landesausschuß“ von Elsaß-Lothringen unter den Schutz des § 12 des StGB.<sup>16)</sup> Der „Landesausschuß“ war eine dem „Landtage“ oder der „Kammer“ eines Bundesstaates entsprechende Bezeichnung für Elsaß-Lothringen; der „Landesausschuß“ hatte die Stellung einer Vertretung des Gesamtvolkes dem Reiche gegenüber als dem Träger der Staatsexekutive<sup>17)</sup>.

Auf die Senate und die Bürgerchaften der Hansestädte wollen namhafte Schriftsteller<sup>18)</sup> den Umfang des § 12 nicht ausgedehnt wissen. Diese Meinung stützt sich wohl im wesentlichen auf die Verfassung der drei Hansestädte<sup>19)</sup>, nach denen die Bürgerchaft, im Gegensatz zu den anderen deutschen Volksvertretungen, selbst Mitträger der Staatsgewalt ist, nicht den Träger der Staatsgewalt nur beschränkt. Demgegenüber ist jedoch daran festzuhalten, daß die Bürgerchaft auch Repräsentation des Gesamtvolkes ist und im Gegensatz zum Senat steht, dem die Landesexekutive zusteht<sup>20)</sup>. Wir werden unbedenklich uns der

16) Allerdings ist Elsaß-Lothringen kein zum Reiche gehöriger Staat. Es ist gemäß Art. 1 der N. V. kein Bundesstaat. Aber das Gesetz betreffend die Einführung des StGB. vom 30. Aug. 1871 Art. 1 Abs. 2 erklärt Elsaß-Lothringen ausdrücklich für einen zum Reich gehörigen Staat im Sinne des StGB.

17) S. jetzt Reichs-Gesetz über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. 5. 1911 § 15: Die Verhandlungen des Landtags sind öffentlich. Die Geschäftssprache ist deutsch. Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Landtags bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.

18) B i n d i n g S. 674; S i n g e S. 8 u. a.

19) Lübeckische Verfassung 9. April 1875 Art. 4; Bremische Verf. 17. Nov. 1875 § 56; Hamburgische Verf. 13. Ct. 1879 Art. 6.

20) Vgl. Art. 6 d. Hambg. Verf.: „Die höchste Staatsgewalt steht dem Senate und der Bürgerchaft gemeinschaftlich zu. Die gesetzgebende Gewalt wird von Senat und Bürgerchaft, die vollziehende vom Senat, die richterliche von den Gerichten ausgeübt.“ Vgl. auch Schulze S. 506, 507.



Ansicht *H u b r i c h* s<sup>21)</sup> anschließen, der den § 12 StGB. auf Berichte über Verhandlungen der Bürgerkassen der drei Hansestädte angewendet wissen will<sup>22)</sup>.

Auf der anderen Seite unterliegt es keinem Zweifel, daß der § 12 StGB. sich nur auf „Volksvertretungen“ im technischen Sinne beziehen kann, nicht also z. B. auf Stadtverordnetenversammlungen, die Senate der Hansestädte, Kreistage, Bundesrat usw.

Da sich der § 12 StGB. also nur auf Verhandlungen von deutschen „Volksvertretungen“, also einer Repräsentation des gesamten Volkes erstreckt, muß wohl die Geltung des § 12 für Mecklenburg verneint werden<sup>23)</sup>.

Ob ein Bericht „wahrheitsgetreu“ sei, ist oft, mit Rücksicht darauf, daß es eine absolute Wahrheitsstreu überhaupt nicht gibt, Gegenstand wissenschaftlicher Erörterungen geworden. Mit Recht bemerkt *O l s h a u j e n*<sup>24)</sup>, daß diese Frage quaestio facti sei. Aus den stenographischen Berichten der preussischen zweiten Kammer 1850/51<sup>25)</sup> sowie dem stenographischen Bericht des Reichstages des Norddeutschen Bundes 1867<sup>26)</sup> geht mit Sicherheit hervor, daß der Begriff der „wahrheitsgetreuen Berichte“ wesentlich in demselben Sinne gebraucht ist, wie er gemäß § 38 des preussischen Preßgesetzes von der preussischen Rechtsprechung verstanden wurde<sup>27)</sup>. Hiernach sind wahrheitsgetreue Berichte solche, die mit den berichteten Vorgängen übereinstimmen, ohne daß eine wortgetreue Wiebergabe der Reden erforderlich ist.

21) Medefreiheit und Disziplin S. 353.

22) Ebenso *F i n g e r* I 433; *V i j z* I S. 112; *T r a n t* N. 1; v. *W a r.* StGB. I 256.

23) A. M. wohl *B i n d i n g* I S. 674: „Landtage und Kammern der deutschen Bundesstaaten konstitutioneller und „händischer“ Verfassung“; v. *W a r.* S. 256 N. 44b: „Ob Landtag gleich Volksvertretung ist, ist unerheblich.“

24) Note 6.

25) S. 1292.

26) S. 439/440.

27) *C o p p e n h o f f*, Rechtsprechung des Reichsgerichts 4, 429.

Sätze der Geizgeber die Grenze so scharf ziehen wollen, so wäre die Bezeichnung „wortgetreu“ oder „stenographisch“ statt „wahrheitsgetreu“ geboten gewesen<sup>28)</sup>.

Wahrheitsstreu ist nach *H u b r i c h* ein Bericht, „welcher das Bild, das der Gesamtverlauf der parlamentarischen Verhandlung in der Seele eines gleichmäßig aufmerksamen Beobachters erzeugt hat, in entsprechendem Verhältnis wiedergibt“<sup>29)</sup>.

Auch ein abgekürzter Bericht kann noch „wahrheitsgetreu“ sein, doch muß, wie *B i n d i n g*<sup>30)</sup> sagt, die Auscheidung des angeblich Unwesentlichen an den einzelnen Teilen der Verhandlung nach gleichen Maßstäben geschehen. Die Verkürzungen müssen der Verhandlung proportional, der Bericht der Wahrheit konform sein. „Das prüfende Taktgefühl des Richter,“ so sagt *H u b r i c h*, „muß im Einzelfalle ermessen, ob ein Bericht nur in tendenziöser Weise zurechtgestutzt ist. Entscheidend ist mithin, ob der richtige Eindruck eines wirklichen Vorganges erhalten bleibt, ob ein objektives Referat über einen Teil der Verhandlung vorliegt, oder nur eine unvollständige oder gar subjektive Mitteilung, die des Charakters eines Berichtes entbehrt.“

Wir werden auf das Erfordernis der „wahrheitsgetreuen“ Berichterstattung noch eingehend zurückzukommen haben.

Dieser Bericht muß sich beziehen auf „Verhandlungen“. Unter Verhandlung verstehen wir die „Gesamtheit der in ihr sich abspielenden Vorgänge“, einen „zeitlich und sachlich zusammengehörigen Teil der in dem Parlament getanen Äußerungen“. Die einzelne Sitzung kann also mehrere Verhandlungen haben, eine Verhandlung andererseits kann sich über mehrere Sitzungen erstrecken.

Streng zu scheiden ist also der Begriff der „Verhandlungen“ von dem der „Sitzung“, die einerseits eine gemischte Tages-

28) *R G.* 18 207.

29) *H u b r i c h* in den Annalen d. d. N. S. 51.

30) I S. 683.

ordnung enthalten, andererseits vor Erschöpfung eines Gegenstandes ihr Ende erreichen kann<sup>31)</sup>).

Während noch § 38 des preussischen Pressegesetzes von öffentlichen „Sitzungen“ sprach, lautet heute Art. 22 RB. und § 12 StGB. von Verhandlungen, in Anlehnung schon an die Entscheidung des Ober-Tribunals vom 3. April 1867, so daß man heute nicht mehr von der „Sitzung“ als von der Einheit der Berichterstattung sprechen darf<sup>32)</sup>.

Die Vorschrift des § 12 StGB. ist, um mit L i j z t<sup>33)</sup> zu sprechen, eine spezifisch staatsrechtliche, aber keine „preßrechtliche“. Er erstreckt damit die Freiheit der parlamentarischen Berichterstattung nicht nur auf gedruckte, sondern auch auf mündliche Berichte. Auch wer der Berichterstatter ist, also auch selbst ein Abgeordneter, und wo der Bericht stattfindet, z. B. in Wahlverhandlungen, periodischen Zeitschriften usw., ist unerheblich.

Dagegen ist kein „Bericht“ über die „Verhandlungen“, eine Sammlung von Reichstagsreden oder das wörtliche Zitat einer gefallenen Äußerung<sup>34)</sup> auch dann nicht, wenn ein Abgeordneter seinen Wählern sein Verhalten im Reichstag berichtet, seine Reden wörtlich wiederholt oder abdruckt läßt<sup>35)</sup>.

Da der Zweck der parlamentarischen Öffentlichkeit lediglich der ist, dem Volke eine wahrheitsgetreue Kenntnisnahme der in den Verhandlungen sich abspielenden Vorgänge zu vermitteln, so können, wie B i n d i n g sagt, „Rajonnements“, d. h. eigene Zutaten, Kritiken, Ausführungen der Presse, die einen selbständigen Charakter tragen, keinen Anspruch auf Verantwortungs-

31) C l s h a u s e n Nr. 6; RB. 6 Nov. 88 Bd. 18 S. 208 fg.

32) H e i n z e S. 15; S u b r i c h, Ann. d. d. R. S. 50.

33) Reichspreßrecht S. 163.

34) B i n d i n g weist darauf hin (S. 682), daß unter den Begriff der Verhandlung alle bedeutamen Handlungen fallen, z. B. das osten-tative Abtreten der Bundesratsmitglieder, Tatsächlichkeiten, und das Sichen-bleiben beim Kaiserhof seitens der Abgeordneten.

35) Erkenntnis des Badischen Oberhofgerichts 31. Dez. 1872 und 26. April 73 bei S t e n g l e i n III 154—156, Zeitschr. f. Gerichtspraxis und Rechtswissenschaft in Deutschland.

freiheit erheben. Leitartikel sind selbst bei wahrheitsgemäßem Berichte, abschließende oder einleitende, dem parlamentarischen Bericht beigelegte Worte, Randglossen, Zwischenbemerkungen, Lob, Tadel, Ergänzungen, Widerlegungen sind keine durch das Gesetz geschützte Referate<sup>36)</sup>.

Zusammenfassend können wir diese ganze in der Praxis oft nicht ganz leicht zu beurteilende Frage in die treffenden Worte O p p e n h o f f s kleiden:

„Überhaupt kann der Instanzrichter einer Veröffentlichung den Charakter eines Berichtes unbedenklich verjagen, sobald er findet, daß jene nicht gemacht worden sei, um dem Leser ein Bild von der Landtagsverhandlung als solcher zu geben, sondern daß es dem Urheber lediglich darum zu tun war, die im Landtage vorgekommenen Gedankenausdrücke seinerseits zu verbreiten; dann bringt er diesen Gedankenausdruck als seinen eigenen weiter, er muß also auch für denselben verantwortlich sein.“

Da die wahrheitsgetreuen Berichte von „jeder“ Verantwortlichkeit befreit sind, so bedeutet diese Vorschrift ihren Inhalte nach Freiheit von krimineller und disziplinarer Verantwortlichkeit. Ob auch eine etwa begründete zivilrechtliche Haftung berührt wird, ist bestritten. F r a n k<sup>37)</sup> behauptet, sie sei „nach richtiger Ansicht unberührt“. S u b r i c h andererseits nimmt wohl mit Recht an, daß die ausdrückliche Hervorhebung, daß „jede“ Verantwortlichkeit fortfallen solle, zu der Forderung berechige, daß auch zivilrechtliche Enschädigungs-forderungen nicht Platz greifen könnten. Da der wahrheitsgetreue Bericht, d. h. die Handlung an sich, vom Strafrechte eximiert ist<sup>38)</sup>, so liegt eine Widerrechtlichkeit überhaupt nicht vor. Abgesehen von dem Wortlaut des Gesetzes ergibt sich auch aus dem

36) Eine Mitteilung aus den Reichstagsverhandlungen, die sich mit einer Befprechung des Mitgeteilten verbindet, ist kein Reichstagsbericht im Sinne des Art. 22 (RB. 15 S. 32).

37) Note 3.

38) S u b r i c h, L i j z t S. 164; C l s h a u s e n Nr. 2; R u e - d o r f f, S t e n g l e i n Nr. 3.

Zweck und dem Rechtsgrund dieser Vorschrift, daß keine strafbare, sondern eine rechtmäßige Handlung vorliegt, für die eine zivilrechtliche Haftung niemals plaggreifen kann<sup>39)</sup>.

Macht sich also der Abgeordnete in Ausübung seiner parlamentarischen Tätigkeit einer Beleidigung schuldig, und berichtet dies ein Berichterstatter wahrheitsgetreu, so handelt der Abgeordnete widerrechtlich (eine strafbare Teilnahme wäre also möglich), der Berichterstatter jedoch nicht widerrechtlich (bei ihm kann also mangels einer strafbaren Handlung auch eine strafbare Teilnahme niemals stattfinden).

Ferner folgt aber auch — im Gegensatz zu Österreich s. o. —, daß das sogenannte objektive Strafverfahren, wie es im § 42 StGB. statuiert ist, auf die wahrheitsgetreuen parlamentarischen Berichte nicht Anwendung finden kann. Ein derartiges Verbot war in der preussischen Gesetzgebung im § 51 des preussischen Pressegesetzes ausdrücklich vorgegeschrieben: aus ihrem Fehlen in der heutigen Reichsgesetzgebung jedoch auf das Gegenteil zu schließen, wäre irrtümlich. Es heißt nicht umsonst, wie B i n d i n g<sup>40)</sup> sagt, ganz unpersönlich: „Die Berichte“ bleiben von jeder Verantwortung frei. B i n d i n g will damit jagen, daß „gerade die Wahl des inoffizienten Ausdrucks mit besonderer Deutlichkeit den Gedanken wiedergibt, daß nicht nur die Person, sondern auch das Produkt derselben jedem Zugriff der Obrigkeit, also auch dem auf § 42 StGB. gegründeten, entzogen sein soll“<sup>41)</sup> (H u b e r i c h).

39) Die Gegner setzen den Ausschluß der zivilrechtlichen Haftung für Art. 22 Abs. 2 zu, nur hinsichtlich des § 12 StGB. bekämpfen sie diese Ansicht, da diese Vorschrift lediglich Geltung habe im Rahmen des StGB. Diese Ansicht stützt sich lediglich auf ganz äußere Momente. Eine Abweichung des Art. 22 vom § 12 StGB. wäre historisch und praktisch unbillig.

40) S. 685.

41) Ebenso, nur unständlicher ausgedrückt, Preussisches Ober-Tribunal, 16. April 1875, 16. Bd., 297 ff.: „In der Erwägung, daß anfangend zunächst den Wortlaut, der § 12, in dem er „wahrheitsgetreue Berichte“ von jeder Verantwortlichkeit frei erklärt, von

Bei dem oben Bemerkten muß man sich natürlich vor einer all zu engen Buchstabeninterpretation hüten. Es ist praktisch nicht immer möglich — obwohl die Berichterstattung über „Bruchstücke“ und einzelne Neben<sup>42)</sup> dem Schutze des § 12 resp. Art. 22 Abs. 2 nicht unterliegt —, daß die Presse die gesamte Verhandlung in einer Zeitung abdruckt. Schon aus Raum-mangel wird in der Regel eine Verteilung auf mehrere Nummern erforderlich sein. Maßgebend vielmehr für die Verantwortungs-freiheit dürfte der erkennbare Wille sein, den begonnenen Bericht fortzuführen; das gilt auch dann, wenn lediglich infolge äußerer Umstände, Streit, Verlagen der Maschinen es nicht möglich war, die Absicht in die Tat umzusetzen.

Natürlich wird unter Umständen in der Fortsetzung eine Berichtigung des ersten Berichtes aufzunehmen sein, wenn nämlich die Berichtigung in einer späteren Sitzung stattfindet. Maßgebend ist nie die Wahrheitstreue des ersten Berichtes, sondern das Gesamtbild, welches das Publikum von der Berichterstattung erfährt<sup>43)</sup>.

In der eregetischen Darstellung unseres herrschenden Rechtes haben wir als letzte Erörterung noch die Frage zu prüfen,

einer Verantwortlichkeit der Personen nichts enthält, vielmehr durch seine Redaktion gerade zu erkennen gibt, daß nicht nur die Person des Berichterstatters, sondern der Bericht selbst gegen jede Verantwortung geschützt werden solle, auch die Rücksicht auf die Wahl des Wortes „Verantwortlichkeit“ nicht zu einem anderen Resultate führt, da zwar anerkannt werden muß, daß sprachlich allerdings nur von einer Verantwortlichkeit einer Person, nicht von einer Verantwortlichkeit einer Sache (eines Berichtes) die Rede sein könnte, die sprachlich bedeutende Ausdrucksweise des Gesetzes aber einen Beleg dafür gibt, daß es bei der Redaktion darauf ankomme, den Bericht selbst und nicht bloß die verantwortlichen Personen jeder Verfolgung zu entziehen, und daß, um diesen Gedanken klarzustellen, die Korrektheit des Ausdruckes der Deutlichkeit desselben geopfert worden ist. . . .“

42) Im Gegensatz zu Österreich.

43) A. M. G e i n z e S. 16/17: „Der Berichterstatter brauche von einem späteren Widerruf keine Notiz zu nehmen; der Bericht war wahrheitsgetreu zu der Zeit, wo er erstattet wurde.“

ob die parlamentarische Öffentlichkeit im Wege der Analogie auch auf andere öffentliche Verhandlungen, namentlich Gerichtsverhandlungen, ausgedehnt werden kann.

Die Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung ist grundsätzlich für das Reich im Gerichtsverfassungsgeetze § 170 festgelegt. Zweck der Öffentlichkeit ist die Bürgschaft einer unbefangenen Rechtspflege. Dieser Zweck wird verwirklicht durch die Zulassung des Publikums. Eine verantwortungsfreie Berichtserstattung ist geleglich nirgends festgelegt; daher unterliegen private Berichte über öffentliche Verhandlungen anderer als lediglich der im § 12 und Art. 22 ausdrücklich bestimmten Organe den allgemein strafrechtlichen Normen. Mit Recht hat der Gesetzgeber aus realpolitischen Erwägungen vermieden, aus dem Repräsentativsystem die volle Konsequenz zu ziehen. Nur dort ist den Berichten Immunität zugesichert, wo der Zweck — wie bei den Verhandlungen des Parlaments — es erfordert<sup>44)</sup>.

„Ein Rechtsgrundsatz“, so führt das RG.<sup>45)</sup> aus, „daß Berichte über öffentliche Gerichtsverhandlungen straffrei seien, besteht nicht. Durch das Prinzip der Öffentlichkeit wird zwar dem Bedürfnis Genüge geleistet, welches die Gesamtheit der Staatsangehörigen daran hat, Kenntnis zu nehmen von der Ausübung der Strafrechtspflege. Es soll jedem Gelegenheit gegeben werden, Kenntnis von Strafverhandlungen zu nehmen, damit ist aber keineswegs die tunlichst weite Verbreitung in der gesamten Bevölkerung gemeint“<sup>46)</sup>.

Eine ganz andere Bestimmung hat demgegenüber die parlamentarische Öffentlichkeit, die, wie L a s k e r sie schildert,

44) Die Begründung, daß „anormale Vorschriften“, wie § 12 und Art. 22 nicht analog angewandt werden dürfen, führt wohl praktisch zu einem richtigen Ergebnis, ist aber in der juristischen Konstruktion verfehlt, da diese Vorschriften regelmäßiges, nicht regelwidriges Recht, kein „Privileg“ darstellen (vgl. spätere Textausführungen); 3. B. *F u l d* C. 253.

45) I 19.

46) Vgl. auch die Ausführungen *S u b r i c h s* S. 56 in den Ann. d. d. R.

nicht darin besteht, daß einige Tribünen geöffnet werden und daß gewissen Personen, denen es geglättet ist, Zutrittarten zu erhalten, anhören, was wir sprechen, sondern erst dann findet die Öffentlichkeit ihren vollen Ausdruck, wenn die Berichte über die Verhandlungen, wie sie hier gepflogen werden, in die weitesten Kreise des Volkes einzudringen instande sind.“

U. E. entbehrt nicht nur die freie Berichterstattung, sondern sogar auch derjenige Teil der Öffentlichkeit, welcher lediglich das Publikum zuläßt, einer inneren Berechtigung und kann unter Umständen mehr schädlich, als nützlich wirken. Das einstmal herrschend gewesene Mißtrauen gegen die Unparteilichkeit des deutschen Richterstandes entbehrt heute, wo die richterliche Unabhängigkeit voll verbürgt ist, jeglicher Grundlage. Kein Richter läßt sich durch die Anwesenheit oder Kritik des Zuhörerraums in seiner pflichtgemäßen Entscheidung beirren, weil gerade das Gefühl für Gerechtigkeit und Unabhängigkeit der Rechtspflege dem Richterstande nicht weniger als den übrigen Schichten der Bevölkerung innewohnt. Andererseits wird das Tribunal besonders bei „interessanten Sensationsprozessen“ gar oft zur Szene, der Gerichtssaal wird zur Folterkammer für den Angeklagten. Wir leiden eben, wie Fürst *Wilow* am 30. November 1907<sup>47)</sup> im Reichstage ausführte, an einer Überpannung des Begriffes Öffentlichkeit. Mit vollem Recht wies der Kanzler darauf hin, wieviel Leiden über einzelne, wieviel Jammer und Not über ganze Familien gekommen sind, die aus Furcht vor Skandal sich nicht an die Gerichte wandten und deshalb Geprüßelten oder einer Presse in die Hände fielen, die vom Skandal leben. Namentlich in Großstädten ist eine Schmutzpresse emporgekommen, die vom Skandal lebt. U. E. dürfte es de lege ferenda<sup>48)</sup> zu erwägen sein, ob es nicht ratsamer wäre, die

47) Vgl. die Rede des Reichskanzlers, 62. Sitzung Sten. Ber. S. 1937: „Die Öffentlichkeit ist ein heilsamer Kulturfaktor, sie ist aber auch eine größere Macht geworden als Parlament, Fürsten und Obrigkeit. Sie kann verwunden, sie kann vergiften, ja, sie kann töten.“

48) Vgl. den Vorschlag *O n e i s s* im Deutschen Reichstag 1879, Sten. Ber. S. 317: „Die Strafbarkeit der Berichter-

Zulassung der „Kriminalstudenten“ in das pflichtgemäße Ermessen des Vorsitzenden zu legen und die heute in der Presse allgemein übliche Namensnennung der Angeklagten, aber auch der Rechtsanwälte usw. gesetzlich zu verbieten<sup>49)</sup>.

III. Teil.

**Die juristische Natur  
der parlamentarischen Öffentlichkeit.**

Wenn wir das herrschende Recht in der Gestalt, in der wir es in der vorigen Darstellung kennen gelernt haben, uns noch einmal vergegenwärtigen, dann drängt sich uns unwillkürlich die Frage auf — und diese Frage ist oft genug in der Literatur ange schnitten worden —, was ist eigentlich das in Frage stehende Privileg seiner juristischen Natur nach?

Ist es ein Privileg der Kammer? Ist es ein Privileg des Publikums? Ist es ein Privileg des Berichterstatters? Ja, liegt überhaupt ein Privileg vor? Um diese Fragen zu beantworten, müssen wir uns zunächst die Frage vorlegen: Was ist überhaupt ein Privileg? Privileg ist ein zum Nachteil eines Einzelnen gefaßter Volksbeschuß. (lex in privum (= singulum) lata.

erstattungen über die Verhandlungen (des Reichstages und der Landtage“ — dies allerdings völlig verfehlt, wie später im Text ausgeführt werden wird — „wie) der Gerichtsverhandlungen ist zu bestimmen nach den allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts.“ „Durch das Inkrafttreten der deutschen Gerichtsverfassung, mit der das Mißtrauen gegen die Gerichtshöfe verschwinden wird, welches uns in diese Lage der Gesetzgebung hineingebracht hat usw.“

49) Im Gegensatz hierzu vgl. die gesetzliche Regelung in Frankreich, Art. 41 des Preßgesetzes vom 29. Juli 81: „Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure outrage ni lo compte rendu fidèle fait de bon foi des débats judiciaires ni les discours prononcés ou les écrits produits devant les tribunaux.“

M. N. auch v. Par S. 267—268.

Privileg ist eine Begünstigung gewisser Personen. Es ist das anormale Recht, im Gegensatz zum regelmäßigen. Ist aber ein Rechtsfaß, der in einem Repräsentativstaat die freie wahrheitsgetreue Berichterstattung anerkennt, regelwidriges Recht? Ist es nicht gerade regelmäßiges Recht, da es sich um eine wesentliche Konsequenz des Repräsentativsystems handelt? Die Frage ist sehr bestritten. Das RG.<sup>1)</sup> hat den Grundfaß aufgestellt, daß Art. 22 W. eine Ausnahmsvorschrift sei.

Vergleichen Ansicht ist Olschaujen<sup>2)</sup>. Auch Frank<sup>3)</sup> spricht ständig von einem „Privileg“, ohne auf seine Natur näher einzugehen.

Vinding<sup>4)</sup> sagt, daß von einem Privileg der Kammer keine Rede sein könne. Denn sie hätte nicht „das Recht, wahrheitsgetreue Berichterstattung zu fordern“<sup>5)</sup>. Die Kammer hat — wenigstens staatsrechtlich — überhaupt nur die Interessen des Volkes, nicht die eigenen wahrzunehmen, fordert die Kammer also freie Berichterstattung, so kann sie diese Forderung staatsrechtlich<sup>6)</sup> lediglich im Namen des Publikums geltend machen.

Liegt also ein Privileg des Publikums vor? Auch hier von kann nicht die Rede sein. Denn die unmittelbaren Nachteile, nämlich die Strafe, trafe — falls das „Privileg“ nicht existierte — die Berichterstatter.

1) XV, 32.

2) R. 6.

3) R. 1.

4) S. 683.

5) A. R. Stadecet S. 130/31: Die Kammer hätte das Recht, öffentlich zu tagen. Nicht ein Recht auf wahrheitsgetreue Berichterstattung, da diese nur die Ergänzung der öffentlichen Sitzung sei. (Falsch. Die Kammer hat nicht das Recht, sondern die Pflicht, öffentlich zu tagen.) Vgl. mit Recht Heinze S. 30, 31.

6) Gegenfaß: strafrechtlich. Die Freiheit der Berichterstattung ist ein staatsrechtliches Gesetz. Steht für die Einzelstaaten dieses Gesetz auch im StGB, so geschah dies wohl nur, weil sich kein geeigneter Platz in einem anderen Reichsgesetz hätte finden lassen, in dem man wirksam jede rechtliche Verfolgung, nicht nur die strafrechtliche, hätte ausschließen können.

Deshalb nimmt die herrschende Meinung an, es läge ein Privileg des Berichterstatters vor<sup>7)</sup>. Und so kommt Bindung zu dem teilweise auch von Subrieh<sup>8)</sup> anerkannten Ergebnis, daß wir es faktisch mit einem Privileg der Presse zu tun haben.

Trotzdem vermag sich Subrieh mit dieser Erkenntnis nicht zu begnügen. Mit vollem Recht vermag er ein „Privileg“ überhaupt nicht anzuerkennen. Er erblickt in der freien Parlamentsberichterstattung kein anormales, sondern normales Recht: es ist „das Mittel, durch welches die parlamentarische Öffentlichkeit am besten verwirklicht wird, und setzt nicht regelwidriges, sondern gerade regelmäziges, den allgemeinen Prinzipien der Rechtsordnung entsprechendes Recht fest. All diese Theorien tranken an dem Fehler, daß sie in der Immunität der freien Berichterstattung überhaupt eine Rechtsbegünstigung erblicken wollen. Sie ist kein Privileg, sondern die einfache Konsequenz des Repräsentativsystems. Nur insoweit das Prinzip der Unverantwortlichkeit von Theorie und Praxis“<sup>9)</sup> über Gebühr ausgedehnt wird, insoweit als wahrheitsgetreue, aber nicht gutgläubige, sondern vorfälschlich und absichtlich verleumdende Berichte geschügt werden, muß von einem „Privileg“ gesprochen werden, das dem Repräsentativsystem nicht nur nicht entspricht, sondern ihm, dem Recht und der Moral diametral entgegengesetzt ist.

So werden wir denn auch der Ansicht Vornhafs<sup>10)</sup> kein allzugroßes Gewicht beilegen können, der dem Grundsatze der parlamentarischen Öffentlichkeit die Eigenschaft einer notwendigen Konsequenz der Repräsentativverfassung bestreitet und sie lediglich auf „politische Zweckmäßigkeit“ zurückgeführt wissen will: „Die Öffentlichkeit der Verhandlungen folgt nicht notwendig aus dem Charakter der Repräsentativverfassung. Dieser würde auch

7) Heineke S. 31.

8) Ann. d. d. R. S. 50; Subrieh S. 253, der ein Privileg der Presse annimmt und daraus fälschlich eine Ausnahmebestimmung konstruiert.

9) Vgl. aber v. Bar, Gesetz und Schuld im Strafrecht, f. u.

10) Preussisches Staatsrecht S. 450.

bei vollständiger Ausschließung der Öffentlichkeit unberührt bleiben. Sie beruht vielmehr lediglich auf politischen Zweckmäßigkeitsgründen, dieselben sind daher hier nicht weiter zu erörtern.“

Eine Repräsentativverfassung „bei vollständiger Ausschließung der Öffentlichkeit“ ist ein Körper ohne Seele. Die politische Zweckmäßigkeit kann nur als Rechtfertigung des Prinzips, als Beweis ihrer rechtlichen Notwendigkeit gelten, wie schließlich alle juristischen Konstruktionen auf ihre praktische Zweckmäßigkeit hin geprüft werden müssen, das hindert nicht, daß die von Vornhaf bekämpfte Ansicht Rönnes<sup>11)</sup>, „daß die Öffentlichkeit der Sitzungen zu den wesentlichen Erfordernissen der Repräsentativverfassung gehöre“, durchaus anzuerkennen ist.

Vornhafs Lehre von der Zweckmäßigkeit mag für England und die Vereinigten Staaten von Amerika mehr oder minder zutreffend sein. Auf dem europäischen Festlande ist bei der Einführung des Repräsentativsystems die politische Zweckmäßigkeit lediglich von Bedeutung gewesen: entsprungen ist sie aus der ausgebildeten staatsrechtlichen Theorie.

Es liegt durchaus kein Grund vor, sich gegen die Ansichten Rönnes<sup>12)</sup> zu wenden: „völlig unhaltbar,“ sagt Vornhaf, „ist die Schlussfolgerung von Rönnec, da die Vollmachtgeber, die Wähler, ihren Vertretern weder Instruktionen erteilen noch Rechenschaft abfordern dürfen, so müsse ihnen wenigstens die Möglichkeit gegeben sein, Kenntnis von der Tätigkeit und Tüchtigkeit der aus der Wahl hervorgegangenen Mitglieder der Volksvertreter zu nehmen und zu prüfen, inwiefern sie das ihnen zugewandte Vertrauen rechtfertigen oder nicht. Es wird hier von dem durch die Bestimmungen der Verfassungsurkunde ausdrücklich ausgeschlossenen privatrechtlichen Gesichtspunkte ausgegangen, als ob die Volksvertreter die Mandatare ihrer Wähler wären. Die Ansicht Rönnes bedarf daher keiner weiteren Widerlegung, sie steht und fällt mit ihrem Ausgangspunkte.“

11) Rönnec S. 323.

12) Vornhaf S. 450 Note 5.

U. E. dürfte es ohne weiteres einleuchten, daß es *R ö n n e* durchaus fern gelegen hat, „von privatrechtlichen Gesichtspunkten“ auszugehen, sondern daß er, wenn er von Vollmachtgebern und von Vertretern sprach, nur bildlich zu sprechen beabsichtigte. Man kann kaum im Ernst annehmen, daß *R ö n n e* z. B. das Erlöschen der Vollmacht und die übrigen privatrechtlichen Vorschriften über die Stellvertretung oder den Dienstvertrag auf das öffentlich-rechtliche Verhältnis von Wählern und Volksvertretern angewandt wissen wollte. Das Bild von „Vollmachtgeber und Stellvertreter“ ist vor *R ö n n e* des öfteren in der Literatur bereits aufgetaucht<sup>13)</sup>.

Auch wir können den Vergleich *R ö n n e*s durchaus akzeptieren, wenn auch selbstverständlich stets daran festgehalten werden muß, daß es sich um eine Vertretung im Sinne des Staatsrechts, nicht um eine Vertretung kraft Auftrages oder Vollmacht der Wähler handelt. Jeder Gedanke an eine mandatsmäßige Vertretung wird, wie *V o r n h a f* sehr richtig sagt, durch den Satz des Art. 29 der *N. V.* ausgeschlossen. Die Frage, ob der Grundsatz der parlamentarischen Öffentlichkeit sich aus dem Prinzip der Repräsentativverfassung mit logischer Notwendigkeit ergäbe, ist vor *V o r n h a f* niemals bestritten worden. Ihre Richtigkeit war über jeden Zweifel erhaben.

Der Kampf der Meinungen tobte vielmehr um eine andere, weit einschneidendere, wichtigere Frage: sollen wir überhaupt uns dem Repräsentativsystem und mit ihm der parlamentarischen Öffentlichkeit zuwenden oder nicht?

Diese Frage, welches die Bedeutung, die Existenzberechtigung des Repräsentativsystems und, wie wir jetzt sagen dürfen,

13) So schreibt z. B. der zu seiner Zeit besonders angesehene „Chorführer der deutschen konstitutionellen Staatsrechtsschule“ *Mottel* im Jahre 1828: „Der Vollmachtgeber, das Volk, nicht imstande und ohne Befugnis, Instruktionen seinen Bevollmächtigten zu erteilen und Rechenschaft vor Gericht von ihnen zu fordern, muß wenigstens die Möglichkeit haben, sich von der Treue oder Untreue seiner Stellvertreter zu unterrichten.“ II S. 204–205. Auch *Stahl* sagte im Jahre 1837: „Das Volk soll wissen, wie seine Vertreter sich benommen haben.“

der parlamentarischen Öffentlichkeit überhaupt sei, möge uns im folgenden beschäftigen.

Als nach den Freiheitskriegen von Frankreich her die konstitutionelle Doktrin auch in Deutschland einbrang, da erwachte allgemein in den Gliedstaaten das Verlangen nach „landständischen“ Verfassungen, das Verlangen nach einer „Volksrepräsentation“. Die Wähler, die nicht berechtigt waren, den Vertretern Instruktionen zu erteilen, sollten wenigstens die Möglichkeit einer Kenntnisnahme von ihrer Tätigkeit haben. Sie sollten prüfen können, ob sie das ihnen zugewandte Vertrauen rechtfertigen oder nicht. Auch die Festigkeit der Regierung, so sagte man, würde durch das Maß an Vertrauen bedingt, das das Volk der Landesvertretung entgegenbrächte. Auch würde die Öffentlichkeit der Verhandlungen für die Minister ein Antrieb sein, ihre Pflicht zu tun. *V e n z e n b e r g* erklärte im Jahre 1821 bereits, „daß Stände, die in der Heimlichkeit beisammen säßen, immer den heimlichen Verdacht gegen sich hätten, daß sie die Sache des Vaterlandes für ein Linsengericht an die Minister verkauften“. Auch *N o t t e k* sagte, „daß die erste und notwendigste Form der Landtagsverhandlungen die Öffentlichkeit sei, da ein Landtag hinter geschlossenen Türen eine Zernichtung der Repräsentation wäre.“ Energisch wies auch *S t a h l* darauf hin, daß es nicht hinreichend sei, daß das Volk bloß die Resultate erführe; es müsse wissen, auf welche Weise, mit welchen Mitteln, in welcher Absicht es vertreten werden wäre.

Demgegenüber schwiegen aber auch wiederum nicht die literarischen Gegner. Vor allem wies man warnend auf die bösen Erfahrungen hin, die man in Frankreich in den gesetzgebenden Körpern gemacht hatte, als das zuhörende Publikum die Volksvertreter eingeschüchtert und terrorisiert hatte. *P f e i f f e r*<sup>14)</sup>

14) *P f e i f f e r*, Geschichte der landständischen Verfassung in Kurhessen 1834 S. 309 ff.: „In die Mitte gestellt, zwischen eine Handlungsweise, wie sie ihre Verpflichtung als Landesvertreter und wie sie die . . . abweichende Ansicht des ihnen vorgelegten Ministeriums von ihnen fordert, bleibt den in der Ständeversammlung auftretenden Staats-

schilderte es als großen Nachteil, „daß die Regierung in Folge der parlamentarischen Öffentlichkeit genaue Kenntnis von den individuellen Ansichten derjenigen Ständemitglieder erhalte, welche zugleich Beamte wären.“

Auch auf die im „ganzen Volke erweckte fieberhafte Aufregung und die daraus entstehenden mannigfachen politischen Gefahren“ wurde mit Besorgnis hingewiesen.

Hr. B. Frhr. v. Seefeldorff schrieb z. B. u. a. im Jahre 1835 ein Aufsehen erregendes Werk über „die Bedenken gegen Öffentlichkeit der Beratung und Beschlußfassung moralischer Personen, besonders der Staaten.“

Das Prinzip der parlamentarischen Öffentlichkeit hat heute bereits derartig tiefe Wurzeln in den deutschen Rechtsanschauungen geschlagen, daß wir uns ein heimlich tagendes Parlament nicht mehr vorstellen können. Alle „Zweckmäßigkeitsgründe“<sup>15)</sup> für und wider haben den Sieg der parlamentarischen Öffentlichkeit nicht aufzuhalten vermocht. Wir haben heute volles Verständnis für das Übermaß von Haß, das sich der Frankfurter Bundestag durch die Heimlichkeit seiner Sitzungen im deutschen Volke zugezogen hatte<sup>16)</sup>. Soweit die parlamentarische Öffentlichkeit sich auf die regelmäßige Zulassung der Zuhörerschaft des Publikums erstreckt, sind Mißstände nicht in Erscheinung getreten. Allerdings dürfte wohl u. G. diese Art der Öffentlichkeit nur von untergeordneter Bedeutung sein und nur den Charakter einer staatsrechtlichen Gefälligkeit des Staates gegenüber dem Publikum

dienern . . . keine Wahl, als entweder mit . . . ihrer wahren Meinung zurückzuhalten, oder sich den Unwillen des Ministeriums . . . zuzuziehen.“

15) „Zweckmäßigkeitsgründe“ sind wohl bei den öffentlichen Verhandlungen des Preuß. Herrenhauses maßgebend gewesen. Unter dem Gesichtspunkt des Repräsentativsystems betrachtet, ist die Öffentlichkeit hier allerdings von zweifelhafter Berechtigung.

16) Der bayerische Minister des Äußeren kam zu dem Ergebnis: „Der heimliche Bundestag ist den Deutschen ein Gegenstand erst der Scheu, dann kalter Anwidern geworden.“ (H u b r i c h, Redejr. u. Disf. S. 481.)

tragen. „Die Öffentlichkeit wird,“ wie L a s t e r in der Reichstagsitzung vom 29. März 1867 mit Recht ausführte, „nicht durch die 128 Kläke, die auf den Tribünen eingerichtet sind, erreicht, sondern die wahre Öffentlichkeit sitzt einzig und allein auf der Tribüne, in welcher die Vertreter der Presse beschäftigt sind.“

Die Handhabung des Hausrechts ist, wie H u b r i c h sagt, gegenwärtig streng genug, um Disziplinwidrigkeiten zu vermeiden. Wer von der Tribüne Zeichen des Beifalls oder Mißfallens gibt, oder sonst die Ordnung oder den Anstand verlegt, wird auf der Stelle entfernt. Entsteht störende Unruhe auf der Tribüne, so kann der Präsident anordnen, daß alle, die sich zur Zeit darauf befinden, die Tribüne räumen.

Die Notwendigkeit der parlamentarischen Öffentlichkeit ergibt sich im modernen Staate „mit innerer Notwendigkeit. Die gesamte Verwaltung des Gemeinwesens muß sich vor aller Augen abspielen, muß sich in vollster Öffentlichkeit vollziehen“<sup>17)</sup>.

Das Volk wird durch die parlamentarische Öffentlichkeit nicht „aufgeregt“, sondern erzogen, aufgeklärt, politisch mündig und reif gemacht.

„Die weiten Schichten des Volkes, welche bei den Wahlen den Ausschlag geben, müssen über das, was die einzelnen Mitglieder des Parlaments geleistet haben, gut unterrichtet sein. Schreitet ein Mitglied aus, ergeht es sich in hochverrätherischen Reden, so soll dies auch das ganze Volk wissen, damit das Mitglied gekennzeichnet sei und niemals mehr auf eine Wiederwahl zu rechnen habe“<sup>18)</sup>.

#### IV. Teil.

#### Reformbestrebungen.

Wir haben gesehen, daß ein organischer Zusammenhang zwischen der parlamentarischen Redefreiheit und der Immunität der parlamentarischen Berichterstattung nicht besteht, daß sich

17) H u b r i c h, Redefreiheit und Disziplin S. 483.

18) L a s t e r, Reichstagsitzung 29. März 1867, stenogr. Bericht S. 440.



letztere vielmehr — daß sich beide gleichberechtigt — als eine Konsequenz des Repräsentativsystems ergeben. Die parlamentarische Öffentlichkeit wiederum war kein Privileg, sondern ergab sich als regelmäßiges Recht, als notwendige Konsequenz des Repräsentativsystems. Unter dem Einfluß dieser Doktrin ist die wahrheitsgetreue Parlamentsberichterstattung von der Gesetzgebung des Deutschen Reiches anerkannt und zu einem gemeinrechtlichen Institut erhoben worden. Man ist sich heute allgemein darüber im Klaren, daß dieser Rechtsatz weit über die Grenzen des Repräsentativsystems hinausgeht, insofern er lediglich das Erfordernis der Wahrheitstreue für die straffreie Berichterstattung voraussetzt.

Das Repräsentativsystem will lediglich eine dem Gemeinwohl dienende Belehrung des Publikums. Belehrung des Publikums ist Zweck und Voraussetzung zugleich. Sobald ein Berichtersteller unter dem Schutze der Immunität und unter der Flagge der wahrheitsgetreuen Berichterstattung seiner Nachsicht oder seinen unlauteren Motiven Genüge leistet, nimmt er allerdings ein Privileg, ein anormales Recht für sich in Anspruch, das in Widerspruch mit Gerechtigkeit und Sittlichkeit steht. Trotzdem nimmt fast die gesamte Literatur an<sup>19)</sup>, daß nach deutschem positiven Recht derjenige private Parlamentsbericht Verantwortungs-freiheit genieße, der zwar wahrheitsgetreu sei, jedoch die Gutgläubigkeit vermissen lasse. Es soll nach herrschender Gesetzgebung derjenige durchaus straffrei sein, welcher „verleumderische Behauptungen, die von einem Volksvertreter formell in Ausübung seines Berufes aufgestellt, aber in späteren Verhandlungen als bodenlos erwiesen sind, nach Jahrzehnten wieder ausgegräbt und durch Veröffentlichung der betreffenden parlamentarischen Verhandlung ohne Erwähnung der späteren Richtigstellung, seiner Nach- oder Schmähsucht Genüge leistet.“ Ja man hat sogar von zwei Systemen gesprochen: dem französischen und dem deutschen. Nach französischem Recht soll das Erfordernis

19) v. Bar S. 264: „Das Erfordernis der bona fides hat keine erhebliche Bedeutung gegenüber dem Erfordernis der Wahrheitstreue in

der parlamentarischen Berichterstattung Wahrheitstreue und Gutgläubigkeit sein, nach deutschem jedoch sei Gutgläubigkeit, weil sie nicht ausdrücklich im Gesetze stünde, nicht erforderlich. So hat es denn auch nicht an gewichtigen Stimmen gefehlt, die auf die mannigfachen Mißstände der jetzigen Gesetzgebung hinweisen und die Frage der Reformbedürftigkeit eingehend erörterten<sup>20)</sup>. Daß eine derartige Bestimmung nicht im Sinne des Gesetzgebers gelegen haben kann, liegt auf der Hand. U. E. ist der § 12 StGB. nicht eine Konsequenz des § 11, sondern § 12 und § 11 sind Konsequenzen des Repräsentativsystems. Ein großer Teil der Schriftsteller hat diesen Gesichtspunkt jedoch verkannt. Am deutlichsten finden wir diesen Irrtum, der wohl auf realpolitische Erwägungen Bismarcks zurückzuführen ist, bei Binding, der sich infolge dieser Konstruktion aufs schärfste gegen die Immunität der wahrheitsgetreuen Berichterstattung wendet: „Eine notwendige Konsequenz der Öffentlichkeit ist das Privileg der Strafflosigkeit der wahrheitsgetreuen Parlamentsberichte durchaus nicht. Dieses Privileg der Berichtersteller sollte baldmöglichst beseitigt werden. Die Richter werden ihre bona fides gern und voll berücksichtigen. Die schändliche Verbreitung von Wortverbrechen aber verdient keine Schonung“<sup>21)</sup>. Auch L a c e c k schließt sich in seiner Abhandlung: „Über die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung“ dieser Ansicht an und kommt infolgedessen zu unhaltbarem Ergebnisse: „Die Freiheit der parlamentarischen Berichterstattung ist als eine selbstverständliche, aus der persönlichen Immunität, welche den Abgeordneten bei der Ausübung ihres Ehrenamtes verliehen ist, sich ergebende Konsequenz zu betrachten. Es ist schwer denkbar, daß der Abgeordnete alles sagen kann, dagegen der Journalist einer Strafe

Verbindung mit dem Begriff des Verdictes. Der Unterschied ist ein schwimmender, kaum faßbarer, da die Wahrheitstreue nur subjektiv bemessen werden kann.“ Diese dürfte in der gesamten Literatur die einzige Stelle sein, die Wahrheitstreue und Gutgläubigkeit identifiziert.

20) Bismarck, Gneist, Heunze, Binding u. v. a.

21) Binding I S. 681 Nr. 4, S. 685 Nr. 17.

verfallen sollte, wenn er nur das wiedergibt, was im Parlament verhandelt wurde.“

Es ist u. E. durchaus denkbar, daß ein Abgeordneter manches sagen kann, was der Journalist nicht wiederholen darf. Es handelt sich beim Abgeordneten lediglich um persönliche Strafausschließungsgründe<sup>22)</sup>, während Rechtswidrigkeit und Strafbarkeit der Handlung nicht berührt werden. Dritte Personen können als Mittäter zur Verantwortung gezogen werden. Notwehr ist gestattet. Da sich die freie Berichterstattung aus dem Prinzip des Repräsentativsystems ergibt, handelt der Berichtserstatter, sofern er nur sich im Sinne dieses Systems betätigt, d. h. sofern er lediglich die Belehrung des Publikums im Auge hat, nicht widerrechtlich. Es gibt weder Mittäterschaft noch Teilnahme. Notwehr ist nicht denkbar<sup>23)</sup>.

Die freie Berichterstattung muß also den Anforderungen genügen, die das Repräsentativsystem an sie stellt: Sie muß „wahrheitsgetreu“ sein. Wahrheit im Sinne dieses Gesetzes ist die Übereinstimmung unserer Gedanken mit uns selbst<sup>24)</sup>. Bei der Verbreitung wahrheitsgetreuer Berichte darf das Denken des Journalisten wohl dem Irrtume, und bei der Auffassung der gegebenen Wirklichkeit mannigfachen Täuschungen unterliegen, aber niemals der Schmähsucht oder unlauteren Motiven

22) Bereits 1853 wies Herrmann darauf hin (S. 363), daß die Sakrosanktität der Abgeordneten nichts mit der Unverletzlichkeit des Königs zu tun habe. Die treffenden Ausführungen übersehen jedoch, daß auch der Monarch rechtswidrig handeln kann. Die Unverletzlichkeit des Monarchen ist eine Frucht der Souveränitätslehre. Mißvertrauen könnte man sich nur die Körperlichkeit, nicht den einzelnen Abgeordneten denken. Seine persönliche Unverletzlichkeit soll ihm lediglich die furchtlose Ausübung seines Berufes ermöglichen.

23) Entgegengesetzter Ansicht: v. Bar, Gesetz und Schuld S. 248 ff.

24) v. Bar S. 261: „Es muß genügen, wenn der Bericht in gutem Glauben erstattet wurde und so, wie man ihn von jemandem erwarten kann, der die Fähigkeit zur Berichterstattung in mittlerer Maße besitzt.“ Inkonsequent fährt v. Bar jedoch u. E. fort: „Die Entschuldigbarkeit auf Grund einer besonderen persönlichen Unfähigkeit könnte nicht zugelassen werden.“

dienen<sup>25)</sup>. Tut der Bericht das, dient er z. B. dem Wunsche, einen anderen in seiner Ehre zu kränken, ja, verfolgt er irgendeinen andern Zweck als lediglich den der Belehrung des Publikums, dann verjagt der Schutz des § 12 und es treten die allgemeinen Vorschriften ein. Die Immunität der wahrheitsgetreuen Berichterstattung ist kein „Populärprivileg, vorzugsweise für Verleumder von Profession“, wie das Gneist in seiner Kritik während der Reichstagsberatungen dargestellt hat<sup>26)</sup>.

Soweit die Immunität der Berichterstattung von der herrschenden Meinung bereits als Folge des Repräsentativsystems aufgefaßt wird, sind die vollen Konsequenzen aus dieser Erkenntnis noch nicht gezogen. Wir können uns u. E. der Erwägung nicht entziehen, daß lediglich im Sinne des Repräsentativsystems derjenige Bericht ein wahrheitsgetreuer ist, welcher nur das eine Ziel im Auge hat: Belehrung des Publikums im Sinne der Öffentlichkeit. Alles andere aber liegt tief unter ihrer Sphäre.

Zusammenfassend kommen wir mithin zu folgender Erkenntnis:

Da §§ 11 und 12 StGB, dem Repräsentativsystem entspringen, handeln Abgeordnete und Berichtserstatter rechtmäßig nur, solange sie sich im Sinne dieses vom Gesetz gewollten Systems betätigen. Tun sie das nicht, dann handeln sie beide widerrechtlich. Der Berichtserstatter wird bestraft, der Abgeordnete jedoch nicht. Dieser müßte u. E. do lege ferenda der Selbstgerichtsbarkeit des Hauses überwiegen werden<sup>27)</sup>.

25) A. M. Heine S. 16: Subjektive Wahrheit würde nicht verlangt, sondern lediglich objektive. Vgl. dazu den Widerspruch auf Seite 15: Praktisch brauchbar sei nur das Erfordernis der inneren Wahrheitstreue. S. 17: Wahrheitstreue schrumpft zusammen zu einem negativen Moment. Ihr Symbol ist die Windrose.

26) Inwieweit bei nicht wahrheitsgetreuen Berichten ein Schutz des § 183 StGB besteht, mag in dieser Arbeit unerörtert bleiben. Das Reichsgericht (Wd. 5 S. 541) verneint jedenfalls ein absolutes Individualrecht der Presse, verheimlichte Umstände öffentlich zu rügen, da ein eigenes berechtigtes Interesse erforderlich sei.

27) Wenn der Inhalt einer Rede strafbar ist, so ist im Urteil des

Von denen, die die Immunität der Berichterstattung bereits als Bestandteil der parlamentarischen Öffentlichkeit aufgefaßt hatten, hatte Lasfer mit scharfem Blicke erkannt und wiederholt Gelegenheit genommen, darauf hinzuweisen, daß der Grundsatz der Immunität der wahrheitsgetreuen Berichterstattung ein aus der verfassungsmäßigen Öffentlichkeit sich von selbst ergebendes Recht sei<sup>28)</sup>. Obwohl der Art. 22 des Verfassungsentwurfes die Öffentlichkeit der Reichstagsverhandlung festsetzte, und obwohl Lasfer der richtigen Ansicht war, daß aus dem reinen Grundsatz der Öffentlichkeit die Freiheit der Berichterstattung sich notwendig von selbst ergebe, beantragte er den seiner Ansicht nach, weil selbstverständlich, überflüssigen Zusatz 2: „Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstags bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.“

Da war es Bismarck, der sich gegen diesen Zusatzantrag aussprach, da nach seiner Ansicht hierdurch das Recht eines jeden Bürgers auf Schutz seiner Privatlehre verletzt würde<sup>29)</sup>:

„Etwas anderes ist die Redefreiheit, etwas anderes die Freiheit, dasjenige was gesprochen wird, durch den Druck zu verbreiten“<sup>30)</sup>.

Gewiß sind Redefreiheit und Berichterstattung verschiedene Dinge. Das eine ist persönlicher, das andere sachlicher Natur<sup>31)</sup>. Der Abgeordnete handelt widerrechtlich, er kann nur nicht bestraft werden. Die Immunität der Berichterstattung ist gar keine Immunität. Immunität setzt eine Strafbarkeit, eine rechtswidrige Handlung voraus, für die Immunität gewährt wird. Die freie Berichterstattung ist jedoch eine rechtmäßige Handlung,

Daher auszupprechen, daß eine Verbreitung des Verichts ausgeschlossen ist.

28) Reichstag 29. 3. 67. Stenogr. Bericht I S. 467.

29) 29. März 67, Bd. I S. 442. Sten. Ber.

30) Herrenhaus, 4. 2. 67 I S. 357.

31) Seine S. 41.

für die gar keine Immunität gewährt werden kann.

Wir haben wohl eine Immunität der Abgeordneten: Immunität der freien Berichterstattung haben wir nicht. Redefreiheit und freie Berichterstattung sind dasselbe. Sie sind nicht „etwas anderes“, sondern beide Mittel zum Zweck, Mittel zur politischen Aufklärung des Volkes: „nur die gungläubige und wahrheitsgetreue Berichterstattung ist Konsequenz des Repräsentativsystems, nicht die lediglich wahrheitsgetreue, welche auch der Schmähsucht und andern unlauteren Motiven dienen kann“ (H u b r i c h)<sup>32)</sup>. Die Bismarcksche Auffassung jedoch, daß lediglich die wahrheitsgetreue Berichterstattung gesetzlich geschützt sei, obwohl sie weder dem Repräsentativsystem zugrunde lag, noch den Absichten Lasfers entsprach, wurde allgemein anerkannt: „Eine Zeitung pflegt nur die extremsten Reden und Äußerungen ihrer Parteiführer wiederzugeben“ (B i s m a r c k). Gibt eine Zeitung nur die extremsten Reden ihrer Parteiführer wieder, dann ist das kein wahrheitsgetreuer Bericht, weil er weder wahrheitsgetreu noch ein „Bericht“ ist. Er hört es in dem Augenblick auf zu sein, in dem irgendein relevanter Umstand, welcher den Leser über den richtigen Standpunkt orientieren würde, unterdrückt ist<sup>33)</sup>. Trotzdem wurde diese Auffassung zur herrschenden Meinung: als der Reichstag am 4., 5. und 7. März 1879 das mit Unrecht so genannte „Maulkorbgesetz“ — das einzig richtige Mittel — gegen die Auswüchse der parlamentarischen Redefreiheit einführen wollte, da bezeichnete der Staatssekretär Dr. Friedberg gleich bei Beginn der Debatte sehr zu Unrecht die „sacro-sanctitas“ der Parlamentsberichte als den Punkt, welcher nach

32) „Das Volk soll wissen, was es gesagt und beschlossen hat. Lediglich unter diesem Gesichtspunkt hat man bei Vereinbarung der Norddeutschen Bundesverfassung den 2. Satz des Art. 22 eingefügt.“ F u d S. 251

33) Hierher sind namentlich Fälle zu rechnen, wenn verschwiegen wurde, daß der Redner einen Erdnährungsruß erhielt, daß er seine früheren Behauptungen widerrufen oder richtig stellen mußte.

der Meinung der verbündeten Regierungen am meisten der Remedur bedürftig sei“<sup>34)</sup>.

Auch Bismarck erklärte im Laufe der Debatte: „es gälte nunmehr durch gehörige Einschränkung der Veröffentlichungsfreiheit der parlamentarischen Verhandlungen einerseits die Ehre der Mitbürger gegen frivole Verletzungen zu sichern, andererseits aber auch der wüsten, sozialdemokratischen Agitation, welche durch ad hoc gehaltene und sodann ungestraft verbreitete Parlamentsreden betrieben werde, einen Damm zu setzen“<sup>35)</sup>.

Am schärfsten aber charakterisierte Gneist<sup>36)</sup> die Immunität der wahrheitsgetreuen Berichterstattung.

Bis heute ist man sich über den einzuschlagenden Weg noch im unklaren. Während Schleiden sich mit Recht gegenüber einer Abänderung der Immunität der wahrheitsgetreuen Berichte skeptisch verhielt, wollten Heinze wie Gneist die Verbreiter rechtswidriger Parlamentsberichte den allgemeinen Strafrechtsnormen unterstellt wissen.

Der Fehler, an dem unser System krankt, führt uns u. E. vom juristischen in das politische Gebiet. Der Reichstag müßte selber derart über den Geist und den Ton, der in seinem Hause

34) Sten. Bericht d. Reichst. v. 4. 3. 1879 S. 248.

35) D u b r i c h (in den Annalen) S. 59.

36) G n e i s t S. 316 7. März 1879: „Denken Sie sich einen Verleumder, der seinen Feind . . . tödlich treffen will an seiner Ehre. Er bedarf dazu einer einfachen Veranlassung, er hat nichts weiter zu tun, als einen leichtgläubigen Abgeordneten zu suchen, der diese Mitteilung . . . in gutem Glauben sich aufbinden läßt und sich zum Organ dieses Basquilles in irgendeinem deutschen Parlament macht . . . Ist dies geschehen, dann hat der betreibende Teil des Basquilles die Befugnis, das Basquill in Zehntausenden von Exemplaren drucken zu lassen und zu verbreiten . . .“ Die Übertreibung dieses „Sprechensgemädes“ dürfte schon aus allgemein strafrechtlichen Erwägungen hervorgehen: Der Verleumder dürfte sich des Abgeordneten als Werkzeug bedienen und durch diesen die Ausführungshandlung begeben. Er macht sich also selbst zum Organ des Basquilles im Parlament. — Ist der Abgeordnete selbst bösgläubig, dann kommt nicht intellektuelle Urheberschaft, sondern Teilnahme in Frage.

herrscht, wachen können, daß er eine wahrheitsgemäße Berichterstattung, im Interesse derer, deren Interesse er wahrnimmt, nicht zu fürchten hat. Das kann der Reichstag jedoch nur durch die Mittel einer ausreichenden Disziplinarbefugnis, die dem Präsidenten und als Berufungsinstanz u. E. der Selbstgerichtsbarkeit des Hauses an die Hand zu geben ist.

Die Redefreiheit hat den Zweck, unseren Abgeordneten die unbeirrte Ausübung ihres parlamentarischen Berufes zu sichern. Wird diese Redefreiheit in grober Weise ausgebeutet, ergeht sich gar der Redner in Ausschreitungen, die den Tatbestand einer strafbaren Handlung bilden, dann sind als Korrelat — abgesehen von der Zurückweisung, die derartige Äußerungen schon durch andere Redner finden — geeignete Disziplinar Mittel durchaus erforderlich. Die heutigen dem Reichstage zur Verfügung stehenden Mittel, Ordnungsruß, Wortentziehung und Ausschliefzung aus der betreffenden Sitzung haben sich in der Praxis als zu schwach erwiesen<sup>37)</sup>. Gar oft hielten „Männer des Volkes“ auf Effekt berechnete, noch unter dem verklärenden Glorienscheine der Gesinnungstüchtigkeit stehende wüste Agitationsreden, „zum Fenster hinaus“, die den Ton der Verhandlungen auf ein bedauerliches Niveau herabsetzten.

Das Maulkorbgesetz vom Jahre 1879 suchte die parlamentarische Disziplinarergewalt in durchaus zweckentsprechender Weise zu regeln. Das vorzügliche Gesetz scheiterte lediglich wegen der Form seiner Einbringung. „Bismarck war als negotiorum

37) Ein Zusatz in der Reichsverfassung, der Majestätsbeleidigung und Hochverrat von der parlamentarischen Immunität ausnimmt, würde u. E. der Regierung bezw. der Staatsanwaltschaft die Möglichkeit einer Einmischung in die parlamentarischen Verhandlungen geben. Mit Hilfe des „Jolus eventualis“ dürften Kritiken von Regierungsmahnahmen getätigt sein. Auch die Disziplinarergewalt in der Hand des Präsidenten („Hausrechtsparagraß“) ist bedenklich, da der Volksvertretungsörper selbst Träger der Disziplinarergewalt sein und demnach rechtlich auch der Präsident dieser Disziplinarergewalt unterworfen sein muß. Durchweg ist aber die Disziplinarergewalt in die Hände des Präsidenten gelegt und ein disziplinelles Vorgehen gegen den Präsidenten unmöglich.

gestor des Reichstages aufzutreten“ (Heinze S. 5). Es war ein Eingriff in seine autonomen Rechte. Wäre der Entwurf aus dem Schoße des Reichstages selbst hervorgegangen, vielleicht daß ihm ein besseres Schickal beschieden gewesen wäre. Es würde im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen, die verschiedenen Vorschläge, die im Anschluß an den Entwurf des Maulkorbgesetzes ergingen, kritisch zu prüfen. v. Mohl<sup>38)</sup> wies auf das englische Disziplinarrecht hin und berief sich „besonders frechen und allen Gesetzen des Anstandes höhnsprechenden Menschen gegenüber“ auf Cushing<sup>39)</sup>.

Heinze<sup>40)</sup>, Binding<sup>41)</sup>, Gneist, Gerau<sup>42)</sup>, Herrmann<sup>43)</sup> befrworteten die gänzliche Abschaffung teils der Redefreiheit, teils der freien Berichterstattung. v. Bar<sup>44)</sup> empfiehlt die Bildung von Schiedsgerichten, Hubrich<sup>45)</sup> verweist mit Recht auf die Zweckmäßigkeit des Maulkorbgesetzes, v. Nitzling<sup>46)</sup> verlangt eine dem Verleumdenden zu gewährenden Genugtuung, die im Hause veröffentlicht und im stenographischen Bericht aufgenommen werden müsse. U. a. m.

Dadurch, daß die Mißstände im Parlament selbst ihre Sühne finden, werden u. G. die Wähler infolge der freien Berichterstattung die Gesinnung ihres Abgeordneten kennen lernen und aus seiner Handlungsweise die nötigen Konsequenzen ziehen.

38) S. 318.

39) „Das Recht, ein Mitglied auszuweisen, steht mit Notwendigkeit allen Versammlungen, zumeist aber gesetzgebenden zu, welche ohne eine solche Befugnis nicht mit Ehre bestehen, noch ihren Zweck erfüllen können.“ (Cushing a.)

40) Betr. die Strafgewalt des Reichstages über seine Mitglieder.

41) S. 685 Nr. 17: „Dieses Privileg der Berichterstatter sollte möglichst bald beseitigt werden.“

42) Zeitschr. f. Zivilt. u. Prozeß, N. F. 1845, S. 25 fg.

43) Arch. d. Kriminalr. N. F. 1853 S. 388.

44) S. 45—50.

45) Redefreiheit u. Disziplin. S. 465.

46) S. 21, 30 fg., vgl. auch Schwedeler S. 46. (Parlamentarische Rechtsverletzungen nach deutschem Reichsrecht. Weltsinge Strafrechtliche Abhandlungen. Breslau 1898 Heft 16.)

Er dürfte auf eine Wiederwahl kaum zu rechnen haben. Die öffentliche Meinung wird ihm eine Mahnerin sein, die seine verderbliche Tätigkeit verdammt und auf die er in Zukunft Rücksicht nehmen muß. Sollte es sich jedoch herausstellen, wie das vielfach angenommen wird, daß er in den Augen einer kritischen Masse noch gefeiert statt verurteilt wird, dann dürfte für die Beurteilung dieser Frage nicht mehr das Prinzip der parlamentarischen Öffentlichkeit, sondern die Zweckmäßigkeit des allgemeinen gleichen Wahlrechts zu erörtern sein. Das Ansehen des Parlaments dürfte jedoch bei der überwiegenden Mehrheit des Volkes nur durch die Würde bestimmt werden, die allein durch disziplinäre Mittel gewahrt werden kann<sup>47)</sup>.

Aus dem Recht wahrheitsgetreuer Berichterstattung erwächst der Presse auch die Pflicht, wahrheitsgetreu zu sein. Die freie Parlamentsberichterstattung ist nur dann die vom Gesetz verlangte Konsequenz des modernen Repräsentativsystems, wenn sie von Wahrheitsstreue und Gutsläubigkeit getragen wird. Wir hatten schon jene Rede Vismarcks, die er im Herrenhaus hielt<sup>48)</sup>, erwähnt, daß eine jede Zeitung nur die extremsten Reden und Äußerungen ihrer Parteiführer wiederzugeben pflege, und daß zahlreiche Zeitungsleser nicht zwei Zeitungen verschiedener Farbe lesen, um sich ein unparteiisches Urteil zu sichern, sondern sich an eine Zeitung halten. Wir können das noch weiter führen. Von sozialdemokratischer Seite aus werden heute planmäßig Reichstagsverhandlungen entstellt und falsch dargestellt, um bewußt die Massen falsch zu orientieren und aufzuheben<sup>49)</sup>. Es ist be-

47) Durch eine strenge Handhabung der Selbstergerichtsbarkeit des Hauses dürfte auch jenes Bedenken Bismarcks (Herrsch. Sten. Bericht 4. 2. 67 S. 358) hinwiegend werden, monach „ein Abgeordneter das Privilegium hätte, Nebenlandesberichterischen Inhalts nicht nur zu halten, sondern sie in hunderttausend Exemplaren verbreiten zu lassen und sich damit zu schützen, daß seine eigenen strafbaren Äußerungen mit voller Genauigkeit wiedergegeben seien.“

48) Sten. Ber. S. 357. Jhr. 1867.

49) Vgl. z. B. den Leitartikel des „Vorwärts“ in Nr. 123 vom 7. Mai 1914. Überschrift: „Wir kann die ganze Kultur gehöhnt werden.“ „Am

dauerlich, daß gegen diese Schattenseiten einer bestehenden Gewohnheit nicht die vom Gesetz gegebenen Maßregeln in voller Schärfe angewandt werden. Volksvertretung und Publikum haben unbefreitbar ein dringendes Interesse daran, daß über die Verhandlungen des Parlaments nur wahrheitsgetreue und gutgläubige Berichte ins Land gehen. Die möglichst ausgiebige Anwendung des § 11 des Pressegesetzes in besonders trassen Fällen wäre durchaus angebracht.

Sollte das Wort „wahrheitsgetreu“ mithin in der ausgeführten Weise extinkiv von der Praxis interpretiert werden, dann dürften die gesetzlichen Bestimmungen durchaus genügen, um Mißständen vorzubeugen. Es wäre nicht das erste Mal, daß die Praxis im Wege der Rechtsergänzung aus realpolitischen Erwägungen verhindert, daß das Gesetz das Recht meißere:

Die Praxis hat längst im Art. 22 Abs. 2 das Wörtchen „öffentlich“ gestrichen, sie hat auch kein Bedenken getragen, es dem § 12 eigenmächtig einzufügen. Möge sie auch den wahrheitsstreuen Bericht auffassen, als das was er sein soll: ein Bericht

unbezahlfarfen war der Kriegsminister, als er erklärte: wenn es wahr wäre, daß die Völker durch die gestiegene Kultur die Lust verlieren, sich auch in Zukunft gegenseitig zu bekriegen, dann könne ihm die ganze Kultur gestohlen werden. Für ihn wird der Krieg zum Selbstzweck, und wenn denn die steigende Kultur etwa die Gefahr bringen würde, in Zukunft Kriege unmöglich zu machen und Streitigkeiten auf gestüttem und der Menschheit würdigerem Wege aus der Welt zu schaffen, dann zum Teufel mit der Kultur. Es lebe die Barbarei. Es wäre schade, wenn dieses Eingeständnis des offenherzigen Mannes nicht recht gründlich von uns ausgenutzt würde.“ Die Rede des Kriegsministers lautete in Wirklichkeit: „Der Abgeordnete Schulz sagte, wir sollten uns nicht einbilden, daß wir mit dem gleichen Geere in Zukunft in den Krieg ziehen können, mit dem wir früher in den Krieg gezogen sind. Nun, m. S., wenn der Herr Abgeordnete Schulz damit andeuten wollte und wenn es wahr wäre, daß unsere Kulturfortschritte es dahin gebracht hätten, daß wir nicht mehr mit demselben Vertrauen auf unser Geer in den Krieg ziehen können, mit dem unsere Väter auf das Geer im Jahre 1870/71 saßen, dann, m. S., vergehen Sie mir das Wort, dann kann mir unsere ganze Kultur gestohlen werden.“

über die Verhandlungen des parlamentarischen Körpers zur Belehrung des Publikums.

Sollte sich die Praxis jedoch zu einer derartigen Interpretation nicht verstehen können, dann dürften die Mißbräuche evident und eine umgehende Gesetzesänderung, welche obige Bestimmungen unzweideutig erklärte, erforderlich werden: Abs. 2 des Art. 22 Abs. und § 12 StGB. wären aufzuheben. Eine neue Bestimmung wäre zu treffen: „Wahrheitsgetreue und gutgläubige Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstags, sowie eines Landtags oder einer Kammer eines zum Reich gehörigen Staates bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei“.

111

**END OF  
TITLE**